

# Når velferd møter kontroll

*En kvalitativ studie av samarbeid mellom offentlige etater, med samarbeidet mellom Nav og kriminalomsorgen i prosjektet “Fra fengsel til kvalifiseringsprogram” som case.*

Cecilie Cathrine Slaaen



Masteroppgave i sosiologi

**UNIVERSITETET I OSLO**  
Det samfunnsvitenskapelige fakultet  
Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

Våren 2011

# Sammendrag

For å svare på hvilke faktorer som fremmer kvaliteten på samarbeid mellom offentlige etater, har jeg gjennomført en kvalitativ casestudie. Jeg studerer et Samarbeidsprosjekt mellom kriminalomsorgen og Nav i Gjøvik kommune med Vestoppland fengsel. Prosjektet går ut på at to Nav-ansatte jobber i fengselet, og samordner kontakten mellom fengsel og Nav i de innsattes hjemkommuner. Målet er å få til en bedre tilbakeføringsprosess, og ivareta innsattes sosiale rettigheter på en bedre måte.

I oppgaven presenterer jeg tre typer teori og forskningsbidrag som forklarer og belyser tverretatlig samarbeid. Den første typen omtaler hvordan bakkebyråkrater handler og begrunner sine valg, basert på Michael Lipskys teori om bakkebyråkratiet. Den andre presenterer konkrete samarbeidsfaktorer som fremmer samarbeid, og den tredje belyser hvordan ulike styringsmodeller kan påvirke samarbeid.

Jeg har gjennomført 15 kvalitative intervjuer med representanter fra alle nivåer i prosjektet. Oppgavens empiri presenteres i tre deler. Det første kapittelet beskriver hvordan samarbeidet foregår i praksis. Det andre presenterer resultater og veien videre, og det tredje er et diskusjonskapittel der jeg ser empirien i lys av teorien.

Samarbeidet på Gjøvik/Vestoppland fungerer bra. Kontakten mellom kriminalomsorgen og Nav har økt, og mange innsatte får hjelp til å ivareta sine sosiale rettigheter. Samarbeidsprosjektet har ført til at hjemkommunen stiller opp på et tidligere tidspunkt enn de pleier.

Jeg finner en rekke faktorer som forklarer hvorfor kvaliteten på samarbeidet er bra. Prosjektets ressurser gir tid og rom for å møtes. Aktørene har felles visjon og mål, de har nytte av samarbeidet og respekterer og utnytter forskjeller mellom etatene. De har tillit til hverandre og kommuniserer godt. Sentralledelsen åpner for horisontal styring, noe som fører til at bakkebyråkratene styrer hverandre i riktig retning. Jeg finner nettverksstyring med spredd beslutningstaking. Det er særlig tre forhold som i samspill med hverandre har betydning for samarbeidet: Styringsforholdene, konkrete samarbeidsfaktorer og positiv bruk av skjønn.

# Forord

Jeg vil takke aktørene i Samarbeidsprosjektet på Gjøvik/Vestoppland for at de har tatt meg i mot med åpne armer. Prosjektmedarbeiderne har vært fantastiske. De har gitt meg all informasjon jeg har trengt for å skrive denne oppgaven, og har stilt opp på mer enn bare ett intervju. De har svart på e-post og telefoner, samlet inn tall og generelt vært veldig positive. Det samme gjelder førstebetjentene på fengselets to avdelinger. Jeg vil også takke de tre innsatte jeg har intervjuet, for at de åpnet seg og fortalte om ting som kan være vanskelig. Deres saksbehandlere i hjemkommunene skal også ha takk. Prosjektledelsen har også stilt opp mer enn man kan forvente som masterstudent. Tusen takk!

Jeg hadde heller ikke klart å skrive denne oppgaven uten veldig god støtte fra min veileder Trygve Gulbrandsen. Han har lest utkast på kort varsel, vært motiverende, og gitt meg gode tilbakemeldinger. Det samme gjelder mine supre venninner Lene og Marianne, og min pappa Thorbjørn. Tusen takk! Til sist vil jeg takke kjæresten min Simen, som har holdt ut med meg, og som er en kløpper på Mac. Alle har bidratt til at denne oppgaven kan leses mellom to permer.

God lesning!

Cathrine Slaaen

Oslo, 27.06.11

# Innholdsfortegnelse

1	Bakgrunn .....	1
1.1	Tema for oppgaven.....	2
1.1.1	Problemstilling .....	3
1.1.2	Hvorfor fengsel som case? .....	3
1.1.3	Avgrensning .....	4
1.2	Ut i arbeid? .....	4
1.3	Samarbeid ved lov .....	5
1.4	Ideal og praksis.....	5
1.5	Opgavens videre oppbygning.....	6
2	Teori og tidligere forskning.....	7
2.1	Innledning.....	7
2.2	Bakkebyråkratiet .....	8
2.2.1	”Top-down” og ”bottom-up” .....	8
2.2.2	Hva er bakkebyråkratiet? .....	8
2.2.3	Skjønnsutøvelse.....	9
2.2.4	Diskusjon av bakkebyråkratiet .....	11
2.3	Samarbeid og styring.....	13
2.3.1	Økt behov for samordning på tvers .....	13
2.3.2	Styringsmodeller .....	14
2.3.3	Utvekslings- og mandatperspektivet .....	17
2.4	Faktorer som fremmer samarbeid .....	18
2.4.1	Begrepsavklaring.....	18
2.4.2	Samarbeidsfaktorer.....	18
2.5	Tidligere empirisk forskning på samarbeid med fengsler .....	21
2.5.1	Internasjonal forskning.....	21
2.5.2	Forskning i Norge.....	22
2.6	Sammenfatning.....	25
3	Metode.....	28
3.1	Innledning.....	28
3.2	Valget av metode.....	28
3.3	Utvalg .....	29

3.3.1	Case .....	29
3.3.2	Informanter .....	29
3.4	Datainnsamling .....	33
3.4.1	Etiske betraktninger .....	35
3.5	Forskningens kvalitet .....	37
3.5.1	Troverdighet .....	38
3.5.2	Bekreftbarhet .....	38
3.5.3	Overførbarhet .....	39
4	Samarbeidsprosjektet på Gjøvik/Vestoppland .....	40
4.1	Innledning .....	40
4.2	Samarbeidsprosjektets opprinnelse .....	40
4.3	Kvalifiseringsprogrammet .....	41
4.4	Nav i fengsel .....	41
4.5	Målsetninger for Samarbeidsprosjektet .....	42
4.6	Samarbeidsprosjektets målgruppe .....	43
4.6.1	Utvidet målgruppe og vurdering av deltagere .....	43
4.7	Samarbeidsprosjektets organisering .....	44
4.8	Lokalprosjektet Gjøvik kommune med Vestoppland fengsel .....	45
4.8.1	Vestoppland fengsel .....	46
5	Empirisk beskrivelse av samarbeidet .....	48
5.1	Innledning .....	48
5.1.1	Det første møtet med prosjektet .....	48
5.2	Samarbeidsprosjektets forankring, organisering og styring ovenfra .....	49
5.2.1	Forankring og organisering .....	49
5.2.2	Uenighet om styring ovenfra .....	51
5.3	Aktørenes rolle i Samarbeidsprosjektet .....	55
5.3.1	Prosjektmedarbeidernes rolle .....	55
5.3.2	Fengselets rolle .....	57
5.3.3	Hjemkommunens rolle .....	59
5.3.4	Den innsattes rolle .....	61
5.3.5	Når aktørene møtes .....	62
5.4	Kompetanse og kunnskap om hverandre .....	65
5.5	Ansvarsforhold og bruk av skjønn .....	68

5.5.1	Hvem har ansvaret? .....	68
5.5.2	Bruk av skjønn .....	70
5.6	Synet på innsatte.....	73
5.7	Sammenfatning.....	76
6	Resultater av samarbeidet og veien videre .....	79
6.1	Innledning.....	79
6.2	Måltall .....	79
6.2.1	Hva sier tallene? .....	80
6.3	Kvalitative vurderinger av samarbeidet .....	81
6.3.1	Hva er suksess? .....	82
6.4	Varetekt og Valdres versus Gjøvik .....	86
6.5	Forskjeller før og nå – Nytte av samarbeidet .....	88
6.5.1	Innsatte og fengsel.....	88
6.5.2	Kommunene .....	89
6.5.3	Felles nytte .....	89
6.6	Veien videre .....	90
6.7	Hva kan andre kommuner lære av Samarbeidsprosjektet? .....	91
6.8	Sammenfatning.....	93
7	Diskusjon av mine funn sett i lys av teorien .....	96
7.1	Innledning.....	96
7.2	Aktørene er bakkebyråkrater som bruker skjønn .....	97
7.2.1	Hva gjør aktørene til bakkebyråkrater? .....	97
7.2.2	Hvordan skjønnsbruken påvirker samarbeidet .....	98
7.3	Bakkebyråkratene styrer hverandre.....	102
7.3.1	Hvordan aktørene former politikken .....	102
7.3.2	Prosjektleder åpner for horisontal styring .....	102
7.3.3	Nettverksstyring .....	104
7.3.4	Bakkebyråkratene ansvarliggjør hverandre.....	106
7.4	Samarbeidsfaktorene er på plass .....	107
8	Sammenfatning og konklusjon.....	111
8.1	Mine funn .....	111
8.1.1	Likheter med tidligere forskning.....	111
8.1.2	Bidrag til forskningsfeltet.....	112

8.2 Videre forskning.....	113
Litteraturliste .....	115
Vedlegg .....	120





# 1 Bakgrunn

Hvert år løslates i underkant av 10.000 personer fra norske fengsler (Dyb, Brattbakk, Bergander og Helgesen 2006). At svært mange av dem havner bak murene igjen etter en tid i frihet, har vært et velkjent problem i mange år, men det var først i 2009 at antall gjeninnsettelse i Norge ble systematisk kartlagt. Forskerne Torbjørn Skardhamar og Kjetil Telle fulgte innsatte som ble løslatt i 2003 frem til utgangen av 2006, og fant at om lag en fjerdedel ble gjeninnsatt i løpet av perioden. Studien viste også at sjansen for gjeninnsettelse var 63 prosent lavere for dem som kom i arbeid, sammenlignet med dem som gikk arbeidsledige etter soning (Skardhamar og Telle 2009a og b).

Ved siden av studiene i sosiologi har jeg jobbet som journalist, og det er i den forbindelse at min interesse for kriminalomsorg ble vekket. Gjennom en rekke samtaler med ansatte i kriminalomsorgen og justisdepartementet, samt forskere, interesseorganisasjoner og ikke minst innsatte, har spørsmålet om hva straff og soning bør være – og hva det er, dukket opp. I forbindelse med en reportasje jeg skrev om drapsdømtes vei tilbake til samfunnet, intervjuet jeg seks innsatte ved Ila forvarings- og sikringsanstalt om straff, soning, skyld og fremtidsutsikter. De innsatte ga uttrykk for stor usikkerhet rundt sin egen situasjon, og spesielt i forbindelse med hva fremtiden vil bringe. Samtlige mente at bolig og arbeid var en forutsetning for at de skulle bli lovlydige og leve et "A4-liv" (Slaaen og Hoftun Gjestad 08.05.2010).

Da jeg snakket med direktøren på Ila, Knut Bjarkeid, fortalte han at fengselet sliter med å tilrettelegge løslatelse. Han er bekymret for at innsatte blir løslatt uten at nødvendige sosiale tjenester som hjelp til bolig og arbeid er på plass. Han hevder at dagens lovgivning, med sosialtjenesteloven og straffegjennomføringsloven som bærebjelker, stikker kjepper i hjulene for en god løslatelse. Bjarkeid begrunner det med at lovverket er komplisert når det gjelder hvem som har ansvaret for å tilrettelegge for ulike tjenester, og at samarbeidet mellom fengslene og kommunene er dårlig. Ifølge fengselsdirektøren er betjentene stilt overfor en nær sagt umulig oppgave når de prøver å orientere seg i det komplekse velferdsfeltet for å hjelpe den innsatte (Slaaen 11.05.2010).

Kriminolog Inger Marie Fridhov omtaler det samme problemet. Den nye straffegjennomføringsloven av 2002, er en av de mest omfattende reformene i norsk

kriminalomsorg (Fridhov 2003). Loven formaliserer ordningen med fremtidsplan for innsatte, samt kontaktbetjentordningen, som i praksis har vært i bruk og blitt ansett som nyttig siden midten av 80-tallet. Hensikten er at alle innsatte skal ha en fast betjent som kontaktperson – et menneske som skal hjelpe til å maksimere utbyttet av soningen og planlegge løslatelsen. Fridhov påpeker at til tross for omfattende opplæring, har kontaktbetjentordningen vist seg vanskelig å gjennomføre på en tilfredsstillende måte. Betjentenes turnusordning, manglende lokaler og organisering er blant årsakene (2003). Ila-direktøren fortalte meg at kontaktbetjentene opplever fraværet av formell makt til å pålegge kommunene å iverksette tiltak, samtidig som betjenten er pålagt å tilrettelegge løslatelsen, som frustrerende. Uten verken denne myndigheten eller særskilt kompetanse på Nav-systemet, er det ikke bare-bare å ta en telefon til hjemkommunen når en innsatt snart skal ut. Likevel forutsetter ordningen at betjentene har både tid og kompetanse til å følge opp den enkelte innsatte (Fridhov 2003).

## **1.1 Tema for oppgaven**

Problemstillingen fengslene står ovenfor er en indikasjon på utilstrekkelig samarbeid mellom deler av det offentlige apparat, og den reiser spørsmål som er sosiologisk interessante. Hvordan skal man få til et samarbeid mellom offentlige etater, slik at velferdsstaten fungerer overfor utsatte grupper? Hvem har ansvaret for å bistå, og hvordan skal man sørge for at de tar dette ansvaret? Er det organiseringen eller personlige egenskaper som bestemmer om et samarbeid går bra? Er det mulig å pålegge samarbeid, eller er det kun fri vilje som styrer aktørene? Dette er spørsmål som favner videre enn bare innsatte og samarbeid mellom kriminalomsorgen og Nav. De senere årene har velferdsstaten økt i omfang, og det er i dag et krav om at brukeren skal stå i sentrum. Da er samordning av instanser nødvendig. Denne oppfatningen er særlig gjeldende på rehabiliteringsfeltet. Det skal være én dør inn, og behovet for styrket tverretattlig samarbeid anses som en hovedutfordring (Fossestøl og Alm Andreassen 2010 og Knudsen 2004). Jeg ønsker å se utfordringene knyttet til tilbakeføring av innsatte, i en større sammenheng. Temaet for oppgaven er tverretattlig samarbeid, med et samarbeidsprosjekt mellom kriminalomsorgen og Nav som case.

### **1.1.1 Problemstilling**

Oppgavens hovedproblemstilling er:

1. Hvilke faktorer bidrar til å fremme kvaliteten på samarbeid mellom offentlige etater?

Caset mitt er et samarbeidsprosjekt på Nav Gjøvik og Vestoppland fengsel.

Derfor utdyper jeg problemstillingen med å spørre:

1.1. Hvordan fungerer Samarbeidsprosjektet på Gjøvik/Vestoppland?

1.2. Hvilke resultater har det gitt?

1.3. Hvilke faktorer forklarer kvaliteten på samarbeidet på Gjøvik/Vestoppland?

### **1.1.2 Hvorfor fengsel som case?**

At samordning av offentlige etater er på dagsorden, skyldes blant annet politiske mål om å gi et fullverdig tilbud til mennesker med ”sammensatte problemer”. Dette henger sammen med målet om et ”inkluderende arbeidsliv”, der flest mulig skal kunne stå i arbeid (NOU 2004:5). Samtidig har befolkningens kunnskap om rettigheter økt, og forståelsen av at ”alle skal med” har blitt allmenn. Naturlig nok er problemstillingene velferdsstaten møter blitt mer komplekse (Fossestøl og Alm Andreassen 2010 og Knudsen 2004). Innsatte er en gruppe med sammensatte problemer. Ifølge en undersøkelse av innsattes levekår, har 75 prosent problemer på to eller flere områder. Nærmere 70 prosent har hatt en turbulent oppvekst, og 40 prosent har ungdomsskolen som lengste utdanning. 30 prosent er bostedløse, 60 prosent er rusmisbrukere, 50 prosent har kroniske sykdommer, 40 prosent befinner seg under fattigdomsgrensen, og 70 prosent er arbeidsledige ved innsettelse. Ved løslatelse har enda færre bolig og arbeid. Disse andelene er høyere enn i befolkningen for øvrig, og behovet for koordinering av tiltak rundt den enkelte er stort (Friestad og Skog Hansen 2004). Disse opplysningene, kombinert med min interesse for kriminalomsorg, er grunnen til at jeg har valgt et samarbeid med fengsel som case.

### 1.1.3 Avgrensning

Debatten om hvordan rettsstaten skal balansere hensynet til sikkerhet og kontroll på den ene siden, og rehabilitering og tilbakeføring på den andre, har mobilisert et bredt lag av forskere og interessegrupper. Dette berører jeg også, men bare der det har relevans for samarbeidet. Jeg vil ikke gå inn på hvilken innvirkning fengselet som institusjon har på den innsatte generelt, eller hvorvidt straff er hensiktsmessig<sup>1</sup>.

De innsatte som inngår i min studie, er ikke drapsdømte. Studien til Skardhamar og Telle viser at de fleste blir løslatt fra relativt korte dommer, bare 5 prosent soner lenger enn ett år. Halvparten av dem som slapp ut i 2003 hadde sittet inne 40 dager eller mindre. Når det gjelder type lovbrudd, viser studien at hovedkategoriene er brudd på veitrafikkloven, vinningsforbrytelser, vold og narkotikaforbrytelser. Over 90 prosent av de løslatte er menn med norsk statsborgerskap (Skardhamar og Telle 2009a). De innsatte i mitt case gjenspeiler dette, fordi jeg ønsker å bidra med kunnskap der belastningen på velferdsstaten er størst.

## 1.2 Ut i arbeid?

Som nevnt blir de som har arbeid i mindre grad fengslet på nytt. Men i artikkelen ”Livet etter soning – hindrer arbeid tilbakefall?” skriver Skardhamar og Telle at det ikke finnes nok gode studier av effekten av arbeidsmarkedstiltak rettet mot innsatte. Det finnes likevel noen eksempler som avdekker positiv effekt<sup>2</sup>.

Av de 7489 innsatte som ble undersøkt på løslatelsestidspunktet i 2003, var 25 prosent sysselsatt. Av de resterende 75 prosent som ikke var det, kom 20 prosent av dem i jobb i løpet av ett år etter løslatelsen. Det viser seg imidlertid at sannsynligheten for å få seg jobb synker med hvor lang tid som har gått etter løslatelsen, og forskerne tror dette skyldes at de som har best forutsetninger for å komme i arbeid gjør det relativt raskt, mens de resterende representerer en gruppe som har større vanskeligheter på arbeidsmarkedet (Skardhamar og Telle 2009a og b).

---

<sup>1</sup> For innblikk i denne debatten, se for eksempel Foucault (1977), Goffman (1967), Hammerlin (2008), Mathiesen (1995) og Fridhov (2003).

<sup>2</sup> Se for eksempel Jess (2005), Uggen (2000), og Schafft (2004).

## 1.3 Samarbeid ved lov

Samarbeid mellom kriminalomsorgen og Nav er et uttalt mål hos regjeringen, og er lovfestet. I 2008 kom stortingsmeldingen ”Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn”, der rehabilitering og tilbakeføring utheves som det viktigste politiske målet med meldingen. Selv om kriminalomsorgens ansvar for den innsatte opphører ved løslatelse, og det er de innsattes eget ansvar å reintegrere seg i samfunnet, er det verdt å merke seg at de innsatte ikke er fradømt sine borgerrettigheter. De har rett til sosiale tjenester som alle andre, og i stortingsmeldingen påpekes det at kriminal- og velferdspolitikken ofte er to sider av samme sak. Meldingen lanserer en ”tilbakeføringsgaranti”, som skal sikre at kriminalomsorgen og samarbeidende etater bistår de innsatte med å få utløst sine rettigheter<sup>3</sup>.

Det ønskede samarbeidet er også slått fast ved lov. I straffegjennomføringslovens § 4 om forvaltningssamarbeid står følgende: ”Kriminalomsorgen skal gjennom samarbeid med andre offentlige etater legge til rette for at domfelte og innsatte i varetekt får de tjenester som lovgivningen gir dem krav på. Samarbeidet skal bidra til en samordnet innsats for å dekke domfelte og innsattes behov og fremme deres tilpasning til samfunnet” (Lov om gjennomføring av straff 2002: § 4).

På bakgrunn av dette skrev kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten under på en samarbeidsavtale i 2006, der de forplikter seg til å samarbeide om å få domfelte ut i arbeid, og å samarbeide med andre instanser for å gi dem et helhetlig velferdstilbud (Nav og kriminalomsorgen 2006).

## 1.4 Ideal og praksis

Det er liten tvil om at hva som er idealet, men hvordan følges dette opp? Da jeg som journalist stilte avdelingsdirektør Andreas Skulberg i Kriminalomsorgens Sentrale Forvaltning (KSF) dette spørsmålet, svarte han:

---

<sup>3</sup> Rettighetene innebærer tilfredsstillende bolig, muligheter for utdanning eller opplæring, tjenester fra Nav, helsetjenester, inkludert behandling for psykiske lidelser og rusproblemer, og økonomisk rådgivning. ”Tilbakeføringsgarantien er ingen garanti i juridisk forstand. Den innebærer at regjeringen erkjenner en forpliktelse til å bistå straffedømte til å få utløst de rettighetene de allerede har som norske borgere. Kriminalomsorgen skal legge til rette for at dette kan skje. Samarbeidende etater er forpliktet til å yte sine tjenester i forhold til de straffedømte på en slik måte og lokalisert slik at de kan ha en rimelig mulighet til å gjøre seg nytte av dem” (St.meld. nr. 37 2007-2008: Kap. 14).

”I fjor høst satte vi i gang et prøveprosjekt der fengslene i syv kommuner har fått egne Nav-konsulenter som skal jobbe direkte mot den kommunen den enkelte skal løslates i. Dette fungerer bra” (Slaaen 11.05.10).

Prosjektet viste seg å ha navnet ”Samordning av tiltak for tilbakeføring – fra fengsel til kvalifiseringsprogram”. Da jeg undersøkte nærmere, fikk jeg flere tilbakemeldinger på at dette var noe som fungerte. Men på hvilken måte er det ”bra”? Hvorfor er det ”bra” og hvem er det ”bra” for? Jeg hadde mange spørsmål jeg gjerne ville følge opp, og valgte derfor dette prosjektet som case i min oppgave om samarbeid mellom offentlige etater. Prosjektet foregår altså i syv kommuner med tilhørende fengsel. Jeg har valgt meg ut et av lokalprosjektene, nemlig Gjøvik kommune med Vestoppland fengsel.

## **1.5 Oppgavens videre oppbygning**

I kapittel 2 presenterer jeg teori og tidligere forskning.

I kapittel 3 redegjør jeg for metoden og kvaliteten på min forskning.

I kapittel 4 redegjør jeg for prosjektet ”Samordning av tiltak for tilbakeføring – fra fengsel til kvalifiseringsprogram”, som jeg heretter vil betegne som Samarbeidsprosjektet.

I kapittel 5, 6 og 7 presenterer jeg empirien. I det første kapittelet beskriver jeg hvordan samarbeidet fungerer på Gjøvik/Vestoppland. I det andre belyser jeg resultater av samarbeidet og veien videre. I det tredje diskuterer jeg min empiri i lys av teorien jeg presenterte i kapittel 2.

I kapittel 8 kommer sammenfatning og konklusjon.

## 2 Teori og tidligere forskning

### 2.1 Innledning

På feltet tverretattlig samarbeid er det flere typer forskningsbidrag som på ulike måter belyser og forklarer samarbeid mellom offentlige etater. Én retning dreier seg om hvordan aktørene i byråkratiet begrunner sine valg, og under hvilke forhold de arbeider. En annen handler om samarbeid og styring, og en tredje beskriver hvilke forutsetninger som fremmer samarbeid. I det følgende skal jeg gå gjennom de ulike bidragene.

Jeg begynner med å presentere Michael Lipskys teori om bakkebyråkratiet (1980), som plasserer seg under den første retningen. Både fengselsbetjenter og saksbehandlere i Nav er det Lipsky kaller bakkebyråkrater, det vil si at de befinner seg nederst i byråkratiet og har direkte kontakt med befolkningen. Et hovedpoeng hos Lipsky er at bakkebyråkratene bruker skjønn, og det er rimelig å anta at skjønnsutøvelsen påvirker samarbeidet med andre bakkebyråkrater. Derfor er Lipskys teori relevant for å kunne svare på hvilke faktorer som bidrar til å fremme kvaliteten på samarbeid mellom offentlige etater.

Deretter ser jeg på forskning om hvordan samarbeid kan påvirkes av ulike styringsmodeller innenfor offentlig sektor. Ulike teorier beskriver og forklarer hvordan samordning kan styres ovenfra, eller påvirkes nedenfra. Knut Fossetøl og Tone Alm Andreassen (2010) mener at den norske styringsmodellen gjør at samarbeid i rehabiliteringsfeltet får en særegen karakter i Norge, og jeg diskuterer denne påstanden opp mot bidrag fra internasjonale forskere.

Videre presenterer jeg en teori om hvilke forhold som fremmer samarbeid. San Martin-Rodriguez m.fl. (2005) deler dem inn i mellommenneskelige, organisatoriske og systemiske samarbeidsfaktorer. Jeg benytter den samme inndelingen, men trekker også inn norske bidrag.

Til slutt presenterer jeg tidligere empirisk forskning på samarbeid mellom offentlige etater i rehabiliteringsfeltet. Fordi kriminalomsorgen er en part i mitt case, har jeg valgt tidligere forskning på samarbeid med fengsler, både internasjonalt og i Norge.

## 2.2 Bakkebyråkratiet

### 2.2.1 "Top-down" og "bottom-up"

For å forstå hvordan samarbeid mellom offentlige etater fungerer, er det vesentlig å belyse hvordan de ansatte begrunner sine valg. Det er to ulike innfallsvinkler som benyttes hyppig når man skal forklare offentlige ansattes handlemåte og implementering av offentlig politikk i organisasjoner. *Top-down-perspektivet* beskriver hvordan aktører styres ovenfra og ned. I tråd med Webers klassiske byråkratimodell pekes det på at aktørene styres av regler, lover, og rutiner. Implementering av politikk er følgelig et resultat av politiske beslutninger på toppen (Hill & Hupe 2002). Gjennom *bottom-up-perspektivet* ser man på aktørene som frie, handlende individer, som er kapable til å ta beslutninger på egenhånd. De former politikken ut fra konteksten de befinner seg i nederst i hierarkiet, og følger ikke nødvendigvis retningslinjene som er bestemt på toppnivå (Hill & Hupe 2002, Hvinden 1994, Lipsky 1980). Michael Lipskys teori om bakkebyråkratiet (street-level bureaucracy) plasserer seg innenfor bottom-up-perspektivet.

### 2.2.2 Hva er bakkebyråkratiet?

Et kjennetegn ved velferdsyrker er at det utøves skjønn. Selv om tjenesteyterne har lover og regler de må forholde seg til, vil det oppstå situasjoner der de må bruke sunn fornuft og egen vurderingsevne i møtet med klienter (Djupvik og Eikås 2002, Eriksen 2001, Evans & Harris 2004, Hill & Hupe 2002 og 2007, Jessen 2005 og 2007, Lipsky 1980). Lipsky er opptatt av det som skjer nederst i det offentlige byråkratiet, i *bakkebyråkratiet*, der den direkte kontakten med befolkningen finner sted. Byråkratene som jobber der, for eksempel lærere, politimenn, fengselsbetjenter, saksbehandlere på servicekontorer, sosialarbeidere og helsearbeidere, omtales som *bakkebyråkrater*. Felles for dem er at de utøver skjønn, og at deres arbeidssituasjon er preget av tvetydige og motstridende mål, ressursmangel og stort arbeidspress (Lipsky 1980).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Henry Mintzberg er inne på mye av det samme som Lipsky. Mintzberg snakker om "profesjonsbyråkratiet", og hvordan yrkesutøverne har autonomi i sitt arbeid, blant annet til å utøve skjønn. Sammenlignet med et "maskinbyråkrati", har lederen i profesjonsbyråkratiet mindre makt. For mer om Mintzberg's teori viser jeg til boken *Structure in Fives: Designing effective organisations* (1983). I boken *Human services as complex organizations* beskriver også Yesheskel Hazenfeld (2. utgave 2010) interessante kjennetegn ved velferdsorganisasjoner, blant annet at befolkningen oppfatter



### 2.2.3 Skjønnsutøvelse

Problemene som avdekkes i møtet med enkeltmennesker, er ofte så komplekse at det ikke finnes entydige løsninger på dem. Bakkebyråkratene må derfor tolke regelverket og avgjøre hva som er riktig å gjøre (Lipsky 1980). I litteraturen skiller man gjerne mellom to typer skjønn. *Administrativt skjønn* dreier seg om å vurdere hva klienter har rett til opp mot et regelverk. Det kan være snakk om valg mellom ulike regler, eller tolkning av dem når de er uklare. *Profesjonelt skjønn* refererer til faglig skjønn, man bruker kunnskapen man har gjennom sin utdanning, til å definere et problem, ta beslutninger og handle deretter (Djupvik og Eikås 2002, Jessen 2007).

#### Ressursmangel

Bakkebyråkratene tar beslutninger under usikre forhold. Dette kommer som en naturlig konsekvens av menneskets kompleksitet og foranderlighet. Samtidig har byråkratene begrenset med tid og ressurser. Det er langt færre ansatte enn det er klienter, og antallet saker er for høyt til at alle kan behandles på en tilfredsstillende måte. I tillegg stjeler rutineoppgaver, som utfylling av skjemaer og rapportering, av tiden med klientene. Konsekvensen er at bakkebyråkratene tilpasser arbeidet slik at det står i forhold til ressursene. De lirer gjerne på egne mål og forventninger slik at arbeidet blir utholdelig.

Bakkebyråkratene kan også mangle personlige ressurser i form av kompetanse. De kan ha fått for lite opplæring, eller mangle erfaring. Ofte er bakkebyråkratene satt til å utføre oppgaver som krever profesjonelt skjønn, uten at de har den rette fagkompetansen. I andre tilfeller blir de satt til å bruke administrativt skjønn i vurderingen av et regelverk de ikke har oversikt over (Lipsky 1980).

#### Tvetydige regler og mål

Ifølge Lipsky er iverksettelse av politikk en hovedgeskjeft for bakkebyråkratene. Men politikken som er vedtatt på overordnet nivå, er ofte et resultat av kompromisser, samt at den er utformet med tanke på fleksibilitet. Da blir lover og mål ofte vage, i den forstand at de kan tolkes ulikt fra situasjon til situasjon (1980). Formuleringer som ”i særlige tilfeller” og ”personer som trenger det” i sosialtjenesteloven er eksempler på dette (Djupvik og Eikås

---

velferdsstaten som en ”god hjelper”, samtidig som den er påtrengende og kontrollerende. Av plasshensyn viser jeg direkte til litteraturen.

2002). Mål er også i stadig endring, og ulike etater kan tolke og vektlegge dem forskjellig. Videre kan organisasjonsorienterte mål komme i konflikt med brukerorienterte mål. Det er ikke sikkert at mål som gagnar den enkelte, samsvarer med organisasjonens mål om å få unna køen. Når bakkebyråkratene bruker skjønn i utøvelse av politikken, er de også med på å forme den nedenfra (Lipsky 1980).

## **Fremmedgjøring**

Lipsky mener at bakkebyråkratene er fremmedgjort fra sitt arbeid. Som regel ønsker de å hjelpe klientene, og ofte innebærer det å endre dem. Det er mennesker som er produktet av deres arbeid, og spesialisering innebærer at de bare arbeider med deler av produktet. På den måten vil de ikke ha full kontroll over resultatet, og de vil heller ikke ha mulighet til å følge opp den enkelte etter at deres relasjon med vedkommende er over. Det vil uansett ikke være noen klar avslutning. Mennesker forblir ikke ”reparert”, og selv om man har løst et problem, vil det sannsynligvis dukke opp nye (Lipsky 1980).

## **Klientrelasjonen**

Møtet med bakkebyråkratene er gjerne ufrivillig fra klientenes side. Det kan være rent juridisk, for eksempel når kriminelle møter politiet. Eller det kan være indirekte, for eksempel når personer oppsøker hjelpeapparatet fordi de anser sosialhjelp som ”siste utvei”. Klientene har ofte ikke reelle valg, selv om sosiale tjenester i utgangspunktet er en frivillig rettighet. Bakkebyråkratene har på mange måter kontroll og makt over klienten. Fengselsbetjenten kan sanksjonere uønsket adferd, og saksbehandleren kan nekte tiltak hvis klienten ikke er motivert. Bakkebyråkraten har også kontroll på informasjonen og kan velge hva som kommer frem, og hva som forblir usagt. Det er selvfølgelig ting de plikter å opplyse om, men igjen er pliktene ofte uklare. For eksempel kan det finnes unntaksbestemmelser som byråkraten selektivt kan opplyse om. Videre er det bakkebyråkratiets struktur som bestemmer konteksten for samhandlingen: Hvor og når møtet skal finne sted, hvor lang tid det skal ta, og hvem som skal være til stede. Ifølge Lipsky dreier det seg i stor grad om *sosialisering* av klienter. Man gir opplæring i hvordan det er riktig å oppføre seg, og informerer om hvordan systemet fungerer. Han snakker også om *den sosiale konstruksjonen av klienter* (1980: 59) og sikter til prosessen der man gjør mennesker om til klienter ved å putte dem i kategorier og behandle dem deretter. Lipsky trekker frem ”kriminell” som eksempel. En saksbehandler vil kanskje

huske lignende tilfeller med kriminelle fra tidligere, noe som kan styre behandlingen. Det kan i seg selv være stigmatiserende å bli puttet i bås som ”klient” eller en ”som er med i et bestemt prosjekt fordi han trenger hjelp”, og klientene blir gjerne stemplet som en ”det er lite håp for”. Videre kan det være underkategorier av klienter som blir behandlet med mindre respekt enn andre, eller at mennesker i samme kategori blir behandlet forskjellig ut fra hva byråkraten tenker om den enkelte (Lipsky 1980).

Det er likevel ikke slik at klientene er fratatt all kontroll og makt. Tid er kostbart for bakkebyråkraten, mens det koster klienten lite å legge beslag på den. For eksempel kan en saksbehandler velge å imøtekomme klientens krav om ytelser, fremfor å bruke tid på å gå gjennom en klageprosess. Bakkebyråkratene er videre bundet av sosiale normer for hvordan man skal behandle mennesker. Det ligger en viss makt i tilfredsstillelse av dette. En bakkebyråkrat vil gjerne oppleve at han eller hun gjør det riktige. Ved å gi anerkjennelse av hjelpen han eller hun gir, vise takknemlighet og endringsvilje, kan klienten til en viss grad påvirke bakkebyråkraten. Forholdet mellom klient og byråkrat vil til tross for dette aldri være balansert. Ifølge Lipsky er forholdet hovedsaklig bestemt av bakkebyråkratens skjønn og begrensningene i bakkebyråkratiet (Lipsky 1980).

## **2.2.4 Diskusjon av bakkebyråkratiet**

### **Mer styring og mindre skjønn?**

Lipskys teori om bakkebyråkratiet er fortsatt mye brukt, og hans arbeid har ført til en livlig debatt om hvorvidt velferdsyrket fortsatt er preget av skjønn, eller om skjønnsbruken er innskrenket. Ifølge Lipsky er det svært vanskelig for ledere å styre bakkebyråkratene ovenfra og ned, blant annet fordi en stor del av deres arbeid foregår i ansikt-til-ansikt-relasjoner med klientene, ute av syne for lederne. Lipsky sier at skjønn ligger innbakt i arbeidets natur, og at det er umulig å fjerne det (Djupvik og Eikås 2002). I ettertid er det gjort flere studier som støtter Lipskys syn, og disse forskerne tilhører gruppen som mener at bruken av skjønn fortsatt er gjeldende.

På den andre siden har man en skare av forskere som hevder at skjønnet er innskrenket som følge av nye styringsformer. Kritikk mot byråkratiet og profesjonell skjønnsutøvelse har økt fokuset på kontroll av forvaltningen. Innvendingene har blant annet gått på at man unndrar seg demokratisk innsyn, og at det er vanskelig å holde byråkratene ansvarlige for sine

handlinger når de har legitim rett til å anvende skjønn (Eriksen 2001, Jessen 2007). De nye styringsformene som har utviklet seg som en følge av kritikken, innebærer større administrativ kontroll i arbeidet og økt makt til ledere. Derav mer konforme underordnede, og mindre rom for skjønn. Forskerne på denne siden av debatten mener at skjønn er innskrenket av strikte regler (Evans & Harris 2004), og man snakker således om *deprofesjonalisering* og tap av yrkesmessig frihet og kontroll (Jessen 2007: 247).

I en reviewartikkel oppsummerer Tony Evans og John Harris med å ta en slags mellomposisjon i debatten (Evans & Harris 2004). De mener at Lipskys argumenter fortsatt er gjeldende, og at flere lover og regler ikke nødvendigvis er ensbetydende med mindre bruk av skjønn. Snarere tvert i mot, fordi feltet kan oppfattes som enda mer komplekst å navigere i. Skjønn anses som nødvendig for å holde hodet over vannet, og det involverer forhandlinger med andre aktører om hvem som har ansvaret. Samtidig kritiserer artikkelforfatterne begge motpoler i debatten for å se ting for svart–hvitt. Ifølge Evans og Harris burde man heller snakke om gradstilfeller av skjønn, fremfor et enten–eller. De mener bruk av skjønn varierer fra situasjon til situasjon (Evans & Harris 2004).

Jorunn Jessen har prøvd ut debatten på norske forhold<sup>5</sup>. I artikkelen ”Mindre frihet og skjønn i forvaltning av velferd?” spør hun i hvilken grad de ansatte på lokalt nivå i velferdsforvaltningen opplever administrativ kontroll og byråkratisk styring. Hun spør også om hvilke muligheter de har til å foreta selvstendige valg og skjønnsmessige vurderinger (Jessen 2007: 247). Spørsmålene besvarer hun ved å vise til en studie av ansatte i sosial- og trygdeforvaltningen. Dataene avdekker liten sammenheng mellom økt byråkratisk styring og deprofesjonalisering. Tvert i mot opplever de ansatte økte muligheter for å foreta selvstendige beslutninger og å bruke skjønn, blant annet som følge av at de har fått større avgjørelsesmyndighet på rehabiliteringsfeltet (Jessen 2007: 46).

### **Hvem ansvarliggjør bakkebyråkratene?**

En annen beslektet diskusjon som er basert på Lipskys arbeid, er knyttet til det mange mener er en overgang fra *government* til *governance*. Det første begrepet referer til det mer

---

<sup>5</sup> Lipsky har utformet sin teori ut fra amerikanske forhold, og på grunn av ulike velferdsstater er det ikke gitt at hans funn er overførbare. I USA har man en liberal velferdsstat som er kjennetegnet av større sosiale forskjeller og mindre innblanding fra det offentlige enn vi finner i den sosialdemokratiske velferdsstaten i Norge (Esping-Andersen 1990). Lipsky er likevel relevant også på norske forhold. Et av hans poenger er nettopp at skjønn utspiller seg uavhengig av regler og styring.

tradisjonelle synet på politisk styring, nemlig at det er en politisk institusjon på toppen av hierarkiet som styrer. *Governance* er et videre begrep som favner om flere dimensjoner innenfor hierarkiet (Hill & Hupe 2007: 279). Poenget hos dem som mener vi har å gjøre med en overgang til governance, er at det ikke tas beslutninger fra ett sted, men at flere aktører som befinner seg på ulike nivåer, og som inngår i nettverk med hverandre, er med på å styre. I denne konteksten må bakkebyråkratene sees på som et nivå, og ifølge Michael Hill og Peter Hupe er denne forståelsen vesentlig med tanke på hvem som ansvarliggjør bakkebyråkratene. De skriver at styring av bakkebyråkrater, og styring utført av bakkebyråkrater, utøves i et stort spekter av situasjoner og på mange ulike måter. Videre skriver de at bakkebyråkratene er ansvarlige i flere relasjoner: "Bottom-up as well as top-down, but also sideways" (Hill & Hupe 2007: 295). Med *sideways* mener de horisontalt, overfor klienter og kollegaer. Og det er ikke bare snakk om kollegaer i egen organisasjon, men også at de blir ansvarliggjort av aktører de samarbeider med i andre organisasjoner. Bakkebyråkratene er med andre ord ansvarlige overfor et nettverk av aktører, og dette påvirker deres handlinger (Hill & Hupe 2007). Når bakkebyråkratene blir påvirket fra flere kanter, har det altså betydning for samarbeidet med andre etater. Vi har nå beveget oss over til et spørsmål som kan ha betydning for kvaliteten, nemlig: Hvem styrer samarbeidet? Det skal vi se nærmere på.

## 2.3 Samarbeid og styring

I denne delen presenterer jeg teori som handler om hvordan ulike styringsmodeller kan påvirke samarbeid mellom offentlige etater. Knut Fossestøl og Tone Alm Andreassen (2010) har gått gjennom forskning på rehabilitering med arbeid som mål i Norge. Selv om denne forskningen ikke retter seg direkte mot innsatte, er den relevant fordi innsatte er en gruppe med sammensatte problemer. I tillegg dreier Samarbeidsprosjektet på Gjøvik/Vestoppland seg om å få innsatte inn i kvalifiseringsprogrammet, som er et arbeidsrettet tiltak.

### 2.3.1 Økt behov for samordning på tvers

Velferdsstaten har gått gjennom store endringer de senere årene. Økte krav til service, brukerorientering og kvalitet har påvirket forvaltningens virkemåte og organisering. Samtidig har lovendringer og reformer gitt velferdsyrkene nye oppgaver og større ansvarsområder

(Jessen 2005). Tradisjonelt har økt etterspørsel blitt løst ved å bygge på etater og instanser, men etter hvert som problemene har blitt mer sammensatte, har man sett behovet for fleksible løsninger. (Knudsen 2004). I større grad enn tidligere har norske myndigheter tatt innover seg at utfordringene rundt brukere med sammensatte behov krever samordnet innsats (Fossestøl og Alm Andreassen 2010).

Stortingsmelding 21 (rehabiliteringsmeldingen) beskriver *rehabilitering* som ”tidsavgrensede, planlagte prosesser med klare mål og virkemidler, der flere aktører samarbeider om å gi nødvendig bistand til brukernes egen innsats for å oppnå best mulig funksjons- og mestringsevne, selvstendighet og deltagelse sosialt og i samfunnet”. Dette krever at aktører må samarbeide på tvers av sektorer om å tilby et stort spenn av tiltak. Aktørene kan komme fra kommunal-, statlig-, privat- og frivillig sektor (St.meld. 21 1998-99: Kap. 2).

## **2.3.2 Styringsmodeller**

### **Nettverksstyring**

Som nevnt betegnes gjerne samarbeidet på tvers og mellom sektorer som *governance*, eller *nettverksstyring*, i internasjonal forskning. Ofte dreier det seg om at private aktører blir trukket inn på områder der det offentlige kommer til kort, og ifølge Fossestøl og Alm Andreassen er slike nettverksbaserte styringsformer lite aktuelle i Norge. Årsaken til dette kommer jeg tilbake til. Fossestøl og Alm Andreassen mener at forskningen her hjemme mangler et organisatorisk perspektiv som kan forklare hvilke nye styringsformer som utvikler seg i rehabiliteringsfeltet – styringsformer som verken er basert på aktørers autonomi, eller tradisjonell instruksstyring ovenfra (Fossestøl og Alm Andreassen 2010).

Videre hevder de at forskningen ikke gir noe godt svar på hva slags styring og virkemidler som fremmer samordning. Mye av forskningen er evalueringer av enkeltstående tiltak og satsninger, gjerne gjort på oppdrag fra myndighetene, der målet er å finne ut om dette tiltaket er vellykket. Svært få av studiene som omhandler samordning, setter det i sammenheng med overordnede institusjonelle teorier, og det finnes ikke særlig empiri på hvordan samordning foregår innenfor sterkt vertikalt styrte sammenhenger.

## Rammestyring, markedsstyring og kunnskapsstyring

Selv peker Fossestøl og Alm Andreassen på tre politiske styringsvirkemidler de mener staten bruker for å få fagfolk til å rette oppmerksomheten utover sine egne interesser:

Rammestyring, markedsstyring og kunnskapsstyring. *Rammestyring* gir større lokal og administrativ frihet ved at den lokale forvaltningen, gjennom mål- og resultatstyring, kan bruke ressursene på den måten de mener er best for å oppnå resultater. Samtidig innebærer det at overordnet nivå kan kontrollere at midlene blir brukt fornuftig, via rammenes begrensninger og klare krav. Resultater er i fokus også ved *markedsstyring*, men her kontrolleres ikke forvaltningen av politikerne, men av konkurransen på markedet. Tjenesteyterne konkurrerer om å tilby de beste tjenestene til brukerne, som kan velge bort tjenesteytere de ikke er fornøyd med. Gjennom *kunnskapsstyring* verdsettes dialog mellom fagfolk og brukere, slik at kunnskap ligger til grunn for beslutninger og utforming av tjenester. Tanken er at brukervedvirkning får fagfolk til å se egen tjenesteyting i sammenheng med andres. Samtidig er man opptatt av å ta i bruk forskning for å øke fagfolkenes kompetanse til å utøve skjønn på en god måte. Via disse virkemidlene skal man oppnå bedre og helhetlig kvalitet på tjenestene (Fossestøl og Alm Andreassen 2010: 13-15).

Når man bruker disse styringsvirkemidlene sammen, får man et mer komplekst styrings- og organisatorisk mønster, noe som ofte betegnes som *hybridisering*. Begrepet henter Fossestøl og Alm Andreassen fra Christensen og Lægreid (2009) og de beveger seg da inn på noe av det samme som Hill & Hupe i diskusjonen av Lipsky, nemlig at byråkratene styres fra flere kanter. ”De påvirkes ovenfra gjennom mål- og resultatstyringen, innenfra gjennom kunnskapsbasing og brukervedvirkning, og utenifra gjennom konkurranse og økte valgmuligheter” (Fossestøl og Alm Andreassen 2010: 16).

## Norges ”ministerstyre”

At litteraturen om nettverksstyring og governance er lite aktuelt, skyldes ifølge Fossestøl og Alm Andreassen vår sterke tradisjon for *ministerstyre* (Fossestøl og Alm Andreassen 2010), der statsråden har ansvaret for alt som skjer innenfor sitt departement, og således etterstreber kontroll nedover i systemet. Dette innebærer at det utøves sterk politisk styring for å nå målene som er satt innenfor hver sektor, og det forventes at aktørene nedover i systemet holder seg innenfor de politiske rammene på sitt felt.

Samtidig definerer politikken rehabilitering som en ”prosess der mange tiltak og aktører er inne, og der innsatsen fra disse må være koordinert, men der det er brukeren som har den ledende posisjonen, det er den enkeltes egne prosess hjelpeapparatet skal støtte opp under” (Fossestøl og Alm Andreassen 2010: 3). Det kreves altså at aktørene skal innfri høye krav om måloppnåelse og effektiv drift på sitt område – og at de skal yte for helheten ved å jobbe horisontalt og tverrfaglig omkring den enkelte bruker.

Paradokset ligger i styringsmodellen. Det sterke hierarkiet medfører at aktørene i førstelinjen retter oppmerksomheten oppover mot overordnede mål, og innover mot egen organisering, mens helhetlig tenkning og skreddersøm krever oppmerksomhet utover mot en organisering basert på gjensidig avhengighet. Fossestøl og Alm Andreassen sier at vi ikke kan snakke om nettverksstyring, fordi denne formen for styring i stor grad baserer seg på dialog og gjensidig avhengighet. Den vertikale sektororganiseringen åpner ikke for det, noe som gjør at innsatsen for en helhetlig tjenesteyting får en særegen karakter i Norge. Ofte dreier det seg om midlertidige prosjekter med øremerkede midler, som iverksettes uavhengig av den opprinnelige linjen i organisasjonene som skal samordnes (Fossestøl og Alm Andreassen 2010).

En ytterligere mangelvare i forskningen på rehabilitering er empiri der man følger brukeren gjennom systemet for å kartlegge konsekvensene av samordningen for den enkelte. Alt i alt mener Fossestøl og Alm Andreassen at det er lite grunnlag for å sammenligne studiene og oppsummere årsaker og effekter av samordningstiltak på rehabiliteringsfeltet i Norge. De konkluderer med at ”det er behov for et mer systematisk organisatorisk og empirisk bearbeidelse av utfordringene knyttet til rehabilitering med arbeid som mål, og kanskje særlig i lys av internasjonale erfaringer knyttet til bruk av nettverk og nettverksstyring som virkemidler i arbeidet med å realisere en mer helhetlig tjenesteyting” (Fossestøl og Alm Andreassen 2010: 33).

### **Samordning er utfordrende**

Det er i utgangspunktet vanskelig å få underordnede til å utføre pålegg fra overordnede instanser, og spesielt når det ikke er deres problemfelt i utgangspunktet. Fordi det ikke er noen som har rehabilitering som hovedoppgave, blir det noe som krever ekstra innsats fra aktørene i tillegg til andre oppgaver. Dette kan lett oppfattes som et angrep på den kontroll man forsøker å ivareta innenfor egen sektor.



I tillegg har aktørene som får ansvaret for samordningen, gjerne uklart mandat og lite ressurser, myndighet og heller ingen utdanning som gir dem profesjonsmakt. Når de da skal få andre aktører til å samarbeide med hverandre uten at de må vike fra egen linje, dreier det seg i stor grad om overtalelse og idealisme, fremfor makt og kontroll (Fossestøl og Alm Andreassen 2010: 31-32).

### **2.3.3 Utvekslings- og mandatperspektivet**

Samarbeid skjer hvis noen vil det og gjør det, og ifølge Harald Knudsen kan det ha betydning for kvaliteten på samarbeidet hvem dette er (Knudsen 2004). Samarbeid kan iverksettes på initiativ fra aktørene selv eller ved påtrykk ovenfra. Utvekslings- og mandatperspektivet beskriver de ulike innfallsvinklene, men som vi skal se, er ikke de to perspektivene strengt adskilt fra hverandre. *Uttekslingsperspektivet* dreier seg om samarbeid som resultat av frivillig innsats. Det er ikke gitt noen ordre om samarbeid, men aktørene ser nytten av å samarbeide og har innsett at de er gjensidig avhengig av hverandre for å realisere sine mål. Følgelig kommer de til enighet om en fornuftig arbeidsfordeling som er nyttig for begge parter. Et viktig poeng er at samarbeidet må lønne seg. Men det er ikke slik at partene alltid ser at det lønner seg å samarbeide eller har oversikten over hvem de bør samarbeide med. I slike tilfeller kan overordnede gripe inn og pålegge samordning via et *mandatperspektiv*. Det er imidlertid ikke sikkert at underordnede godtar mandatet. At det kommer ovenifra, kan i seg selv være nok til å skape motstand, og pålagt samarbeid kan naturligvis skape større spenninger og konflikt enn ved frivillig, horisontal samhandling. Dette skyldes blant annet at koordinering er ressurskrevende og innebærer planlegging, møtevirksomhet og rapportering. Den overordnede instans kan eventuelt ty til tvang. Men formell maktposisjon er sjelden nok til å tvinge gjennom koordinering. Dersom partene anser pålegget som ugunstig, er sjansen stor for sabotasje. Et annet alternativ er at den overordnede forhandler med rekkene for å få dem til å godta samarbeidet, og mandatperspektivet beveger seg da på grensen til utvekslingsperspektivet, som er kjennetegnet av et gi-og-ta-forhold (Knudsen 2004: 26-38).

Det er med andre ord vanskelig å få til et samarbeid hvis aktørene som skal samarbeide ikke vil det selv. I den neste delen skal vi se nærmere på teoretiske bidrag om hvilke faktorer som fremmer samarbeid mellom offentlige etater.

## 2.4 Faktorer som fremmer samarbeid

### 2.4.1 Begrepsavklaring

Begrepene samarbeid, samhandling, samordning og koordinering er vanskelig å skille, fordi de brukes om hverandre (Knudsen 2004, Jacobsen 2004, Olsen 2004, Hansen 2007). Felles for dem er at de uttrykker kontakt mellom individer og/eller etater (Hansen 2007: 168). I denne oppgaven bruker jeg begrepene *samarbeid* og *samhandling* som samlebetegnelse. *Koordinering* og *samordning* brukes ofte som synonymer der det er snakk om styring og formalisering av samarbeidet (Knudsen 2004), og jeg vil bruke dem i den forbindelse.

### 2.4.2 Samarbeidsfaktorer

Tverretatlig samarbeid innebærer nye oppgaver og tankesett både for ledere og ansatte. For at samarbeidet skal bli vellykket, er det en rekke faktorer som bør være tilstede. I artikkelen ”The determinants of successful collaboration: A review of theoretical and empirical studies”, deler artikkelforfatterne samarbeidsfaktorene inn i tre nivåer: *Mellommenneskelige, organisatoriske og systemiske faktorer* (San Martin-Rodriguez, Beaulieu, D’Amour & Ferrada-Videla 2005)<sup>6</sup>. Jeg benytter den samme inndelingen, men trekker også inn andre bidrag.

#### Mellommenneskelige faktorer

Disse faktorene går på relasjonene mellom aktørene som skal samarbeide, slik som tillit, velvilje, respekt, kommunikasjon og kunnskap om hverandres virke. De fleste forskere fremhever *tillit*, både til seg selv og samarbeidspartnere, som en av de viktigste faktorene. Å bygge tillit krever tid og innsats, og er avhengig av kompetanse (San Martin-Rodriguez m.fl. 2005). Man må kunne stole på at samarbeidspartnerne har et godt faglig fundament, slik at det ligger en reell nytte i å samarbeide med dem. Hvis et tillitsforhold ikke er tilstede, kan

---

<sup>6</sup> Empirien San Martin-Rodriguez m.fl. benytter er basert på tverretatlig samarbeid innenfor helsesektoren. Samarbeidsfaktorene de presenterer er likevel relevante i min studie. For det første fordi helserelaterte spørsmål er en del av Samarbeidsprosjektet. For det andre fordi artikkelforfatterne uttaler seg i generelle ordelag og selv skriver at reviewartikkelen er ment som en ”guide for professionals, managers and decision-makers who are developing and nurturing interprofessional collaboration” (San Martin-Rodriguez m.fl. 2005: 133).

samarbeid ofte være både kostbart, ineffektivt og kjedelig. Tillit er en faktor som må ligge til grunn, og som i stor grad er utslagsgivende for de andre faktorene (Knudsen 2004: 24).

For å opparbeide tillit er det viktig med *gjensidig respekt*. Dette innebærer igjen kunnskap om de andres profesjoner (San Martin-Rodriguez m.fl. 2005). Det er en stor fordel hvis partene har noenlunde samme kvalitetsnivå. Harald Knudsen kaller dette for *kvalitetsmessig kompatibilitet*, og viser til prosessen der partene vurderer hverandres faglige nivå. Det må ligge en viss anerkjennelse til grunn, men det betyr ikke at partene må være like gode på alt. Dersom partene er totalt likestilt, kan det føre til uheldig konkurranse. Det er imidlertid viktig med *ideologisk kompatibilitet*, det vil si at partene vet hvilke verdier de andre står for, og kan gå god for disse. Det kan dreie seg om hvilke idealer man har for behandling og kontakt med klienter, og mer generelt hvilke normer man legger til grunn for arbeidet (Knudsen 2004). Det er også viktig med *personlig kjemi* og god *kommunikasjon*, samt at man har en positiv innstilling. Et vellykket samarbeid krever *velvilje* (Knudsen 2004, San Martin-Rodriguez m.fl. 2005 og Whetten 1981).

## **Organisatoriske faktorer**

Disse faktorene går på forhold innad i organisasjonen, og dreier seg om hensiktsmessig organisasjonsstruktur, administrativ støtte og mer konkrete ting som tid og rom for møter. Ofte krever et vellykket samarbeid at man toner ned den hierarkiske strukturen, til fordel for en *horisontal struktur* som legger til rette for delt beslutningstaking og direkte kommunikasjon. Her spiller også organisasjonens *filosofi* en rolle. En filosofi som verdsetter deltagelse, uavhengighet og ytringsfrihet, er en fordel for samarbeid. Videre er *administrativ støtte* fra ledere vesentlig. Det er viktig at lederne makter å skape en god organisatorisk ramme for samarbeidet, og at de motiverer de ansatte, samt klarer å formidle visjonen om samarbeid. De må også tilrettelegge med *ressurser*. En av de viktigste forutsetningene for samarbeid er at man har tid og rom for å møtes, slik at aktørene har mulighet til å utvikle gode relasjoner og rutiner. Det kan være hensiktsmessig å *formalisere* rutinene i form av faste prosedyrer og standarder for dokumentasjon. Dette gjelder også *kommunikasjonskanalene*, et forum for kommunikasjon bør være på plass (San Martin-Rodriguez m.fl. 2005).

En strategi som gjerne brukes når man vil opprette samarbeid, er å gi én eller flere personer koordineringsansvaret og rollen som "*nøkkeladministrator*" (Whetten 1981:18). Personen kan fungere som et politisk styringsmiddel for å løse samordningsproblemer, og vi kan dele

inn i fire typer: Systemkoordinatoren, flokeløseren, forbedringsinspiratoren og brukerrepresentanten (Fossestøl og Alm Andreassen 2010).

*Systemkoordinatorens* oppgave er å bygge relasjoner på tvers av organisatoriske grenser, og få til en kontakt mellom aktører som ikke har vært der tidligere. Personen får da ansvaret for å skape den organisatoriske rammen, en felles plattform, slik at aktørene fra de ulike etatene ser egen innsats i en større sammenheng. Systemkoordinatoren har ingen myndighet overfor de andre aktørene, men er avhengig av å kunne trekke på den autoriteten ledelsen i organisasjonene besitter. Samtidig er den avhengig av legitimitet via fagkunnskap for å kunne demonstrere at de har noe å fare med i situasjonene aktørene er oppe i. *Flokeløserens* oppgave er å trekke inn mangfoldet fra ulike etater og tjenester, slik at den enkeltes rehabiliteringsprosess blir best mulig. Dette er en rolle som gjerne er utviklet gjennom prosjekter, og flokeløseren tar for gitt at det ikke bare er snakk om én floke – men mange. I stedet for å bare invitere de ulike etatene til et møte, reiser flokeløseren rundt til de ulike instansene og diskuterer hvilke tiltak som må til for den enkelte. *Forbedringsinspiratorens* oppgave er å inspirere og motivere andre organisasjoner og etater til å forbedre seg, ved å ta inn andre oppgaver enn organisasjonen allerede tar seg av. *Brukerrepresentantens* oppgave er å videreformidle brukernes synspunkter til velferdsorganisasjonene. Rollen betegnes gjerne som ”brukermedvirkning” (Fossestøl og Alm Andreassen 2010: 22-29).

Personen med koordineringsansvaret får en enklere oppgave dersom organisasjonene har delvis overlappende *domene*. Domene-begrepet viser til feltet organisasjonen rår over, det vil si type produkt og brukere. Delvis overlappende betyr at organisasjonene har visse ting til felles, men likevel ikke har nøyaktig de samme oppgavene. På den måten kan de utfylle og utnytte hverandre, slik at samarbeidet blir fruktbart. Ifølge Knudsen er det én faktor som overgår de andre, og det er at partene må anse samarbeidet som nyttig. Når domenet er delvis overlappende, kan partene få gevinst av å lære av hverandre. Dessuten kan det å være med på et samarbeid i seg selv føles givende for partene. ”Samarbeid kan styrke selvtilliten, troen på at det nytter, og opplevelsen av å være med på noe stort. Det kan skapes en vinnerkultur, en opplevelse av å være mange, komme i forkant av problemene og mestre situasjonen” (Knudsen 2004: 52).

## Systemiske faktorer

Disse faktorene går på forhold utenfor organisasjonen, slik som maktforhold som følge av kultur- og profesjonsforskjeller. Likestilling mellom fagfolk er viktig for at samarbeidet skal fungere.

Det kan være *sosiale* forhold som kjønn eller sosial status som gjør maktforholdet skjevt, eller det kan være *kulturelle* forskjeller, som for eksempel ulike trosretninger. Mer sannsynlig er det at skjevhet oppstår som følge av *profesjonsforskjeller*. Utdanningssystemet kan i praksis ha stor effekt på samarbeidets utvikling. Profesjonalisering er i seg selv karakterisert av dominans, autonomi og kontroll, fremfor tillit og fellesskap med andre profesjoner. Gjennom utdanningen er man lært opp til å bli ekspert på sitt område. Samarbeid mellom profesjoner avhenger således av i hvilken grad partene føler gjensidig avhengighet og aksepterer ”gråsoner”, det vil si områder der det er uklart hvem som bør gjøre hva. Partene må være klar over forskjellene, vise vilje til å lære av hverandre og tilpasse seg etter hverandres tankegang (San Martin-Rodriguez m.fl. 2005).

## 2.5 Tidligere empirisk forskning på samarbeid med fengsler

### 2.5.1 Internasjonal forskning

Internasjonalt har man sett økende interesse for samarbeid mellom ulike instanser i kriminalitetsbekjempelsen. For eksempel er en rekke reformer blitt innført i Storbritannia, der rehabilitering blir lagt til grunn for å nå målet om færre gjeninnsettelse. Myndighetenes strategi har vært å involvere etater innenfor helse- og sosialfeltet, og den britiske regjeringen har utpekt samarbeid mellom ulike partnere som en av de viktigste suksessfaktorene de siste ti årene (Williams 2009). Men i en review-artikkel over forskningen på feltet hevder Iestyn Williams at satsningen på kriminalitetsbekjempende samarbeidsprosjekter skjer uten at effektene er veldokumentert. Riktignok finnes det en del evalueringer av enkeltprosjekter, de fleste av dem statlig initiert, men det finnes lite uavhengig, dyptgående forskning på feltet.

Når Williams gjennomgår funnene som foreligger, finner han at samarbeid der kriminalsektoren er partner, er preget av mange av de samme utfordringene som han mener å se i den generelle samarbeidslitteraturen. Kort sagt går disse ut på at problemer lett oppstår når instanser med ulike strukturelle forutsetninger, arbeidsprosedyrer, finansieringsmetoder og profesjonsbakgrunner møtes. Problemer knyttet til ulik profesjonsideologi utmerker seg i empirien. Samtidig sier han at profesjonsmotsetninger er *spesielt* utfordrende når kriminalsektoren er involvert, fordi det er stor spennvidde mellom kontroll og velferd. Mens de ansatte i kriminalsektoren må forholde seg til avgjørelser om straff tatt i rettsinstansene, og følgelig har sterkt fokus på kontroll, er sosialsektoren vant til å følge en brukerrettet omsorgsideologi. Når informasjonsflyten har fungert dårlig, noe den i svært mange tilfeller har vist seg å gjøre ifølge Williams, var årsaken ikke bare av teknisk art. Kommunikasjonsproblemene bunnet også i en dypere verdikonflikt som resulterte i manglende tillit mellom samarbeidspartnerne. Spenningen mellom velferd og kontroll er veldokumentert (Downs og Hansen 2006, Fergusson 2007, Smith 2005, Maguire 2004 i Williams 2009). En av konklusjonene er at det er ukløkt å tro at instanser som vanligvis ikke har kriminalitet som hovedfokus, skal inngå i et kriminalitetsreducerende prosjekt uten at vanskeligheter vil oppstå (Maguire 2004:223 i Williams 2009). De gangene samarbeidet har gått bra, er det gjerne på grunn av gode samarbeidsavtaler og de enkelte involvertes sunne fornuft. Williams konkluderer med at det per dags dato ikke er gjort nok for å oppnå forståelse mellom partene. Han etterlyser mer forskning, samt mer fokus på grundig informasjon, for at samarbeid mellom kriminalsektoren og sosialsektoren skal være vellykket. En felles visjon er essensielt for at samarbeidet skal fungere (Williams 2009).

## **2.5.2 Forskning i Norge**

Løslatelse fra fengsel er for mange innsatte en svært problematisk fase (Nesvik 2005). Innsatte har de samme rettighetene til bistand som andre borgere, men som gruppe skiller de seg fra den øvrige befolkningen når det gjelder utdanningsnivå, arbeidstilknytning, økonomi og rus. Når de skal tilbake til arbeidslivet vil de ha behov for en rekke tjenester og tiltak fra hjelpeapparatet. Fordi de ikke har mulighet til å oppsøke sitt lokale Nav-kontor mens de sitter inne, byr velferdsytelse overfor denne gruppen på spesielle utfordringer (Rammedokument 2009). Jeg vil derfor presentere empiri på samordning av velferd rettet mot innsatte i Norge, og har av plasshensyn valgt meg ut studier av to prosjekter som har likhetstrekk med Samarbeidsprosjektet i min studie. Som vi skal se i kapittel 4, dreier Samarbeidsprosjektet seg

om samordning for å få de innsatte inn i kvalifiseringsprogrammet, som igjen skal få dem ut i arbeidslivet etter soning. Dette er ikke det første prosjektet som er gjennomført for å gi innsatte en inngangsbillett til arbeidslivet. For eksempel har Nav (den gang Aetat) og kriminalomsorgen samarbeidet om prosjektet ”Ny start i arbeidslivet” (Schafft 2004).

### **”Ny start i arbeidslivet”**

Dette prosjektet var et forsøk på å utvikle og forbedre Aetats tilbud til innsatte mens de satt i fengsel, samt å etablere et tverretattlig samarbeid for å lette overgangen fra fengsel til arbeidsliv. Den sentrale prosjektledelsen hadde formulert sentrale mål for prosjektet, men utover det hadde de involverte frie rammer rundt samarbeidet (Schafft 2004: v). Prosjektet bygget på et allerede eksisterende tilbud som finnes i mange fengsler, nemlig ”Ny start”, som er et kognitivt treningsprogram. Programmet går ut på å lære hvordan tanker, følelser og adferd henger sammen, og på den måten takle utfordringer. I 1998 gikk Aetat og kriminalomsorgen sammen om å videreføre noen av prinsippene fra treningsprogrammet etter løslatelsen. Ansatte i utvalgte arbeidsmarkedstiltak fikk rollen som ”tilretteleggere”. De skulle lære seg elementer fra det kognitive treningsprogrammet, og bruke dem i oppfølging av løslatte. I tillegg fikk noen ansatte i Aetat lokalt rollen som ”fengselskonsulenter”. De skulle gå aktivt inn i fengselet og bistå innsatte som hadde gått på ”Ny start”-kurs, og som etter løslatelse skulle få videre ”Ny-start”-oppfølging av tilretteleggerne på utsiden. Det dreide seg altså om samordning og tett samarbeid mellom Aetat og fengsel.

Målet var at man med ”Ny-start”-oppfølgingen skulle oppnå bedre effekt av arbeidsmarkedstiltakene på utsiden (Schafft 2004). Evalueringen av prosjektet konkluderte imidlertid med at antall deltagere var for lavt til at man kunne påvise om metoden hadde effekt. Dette skyldtes problemer med å fylle opp plassene som var satt av hos tilretteleggerne. Av plassene som var fylt opp, gikk bare et fåtall av deltagerne ut av prosjektet med en vanlig arbeidskontrakt. Men Schafft påpeker at flere var i ”trening” på en vanlig arbeidsplass (Schafft 2004: 79).

Når det gjaldt målet om å utvikle samarbeidsmodeller mellom Aetat og fengselsvesen, samt å øke kunnskapen om hverandres virke, var resultatene gode. Etterspørselen etter tjenestene økte som følge av at Aetat ble mer tilgjengelige i fengselet (Schafft 2004).

Mange av de 17 deltagerne som ble intervjuet i forbindelse med evalueringen, mente at prosjektet hadde vært positivt. De fleste uttalte at det var tilretteleggerens oppfølging som hadde vært viktigst for dem, og de fortalte at tilretteleggeren hadde hatt mange roller: Rollen som sosial støttespiller, samtalepartner, og som hjelper til å finne frem i støtteapparatet og arbeidslivet.

Erfaringen med samarbeidsavtaler mellom partene i prosjektet førte videre til anbefalinger om å inngå et mer formelt, gjensidig samarbeid. I 2002 inngikk Aetat arbeidsdirektoratet og Kriminalomsorgens Sentrale Forvaltning en samarbeidsavtale, som er forpliktende både på regionalt og lokalt nivå<sup>7</sup>. Schafft påpeker imidlertid at andre sosiale tjenester og støtteapparat, slik som skole og arbeidsdriften i fengselet, ikke ble systematisk involvert i Samarbeidsprosjektet. Dette førte til at tilretteleggerne i prosjektet utførte oppgaver som kanskje burde vært utført av andre. Hun avslutter derfor sin rapport med å anbefale en bedre samordnet innsats fra alle instanser (Schafft 2004: 80).

### **”Tiltak overfor gjengangere (TOG)”**

Erfaring fra tidligere studier av integreringstiltak for innsatte viser at tiltakene ikke tar godt nok hensyn til de individuelle behovene og den sosiale posisjonen den enkelte har i samfunnet. Ofte er tiltakene instrumentelt og sosialfaglig anlagt, slik at de risikerer å stå i et ”utvendig” forhold til den hjelpen er rettet mot (Nesvik 2005: 17). I 2001 startet prosjektet ”Tiltak overfor gjengangere (TOG)”, med mål om å redusere kriminaliteten blant en gruppe som begår mange og hyppige lovbrudd. Et annet viktig mål var å bedre kvaliteten på løslatelsesarbeidet, ved å prøve ut nye samarbeidsrelasjoner mellom Oslo fengsel og Oslo friomsorgskontor. Prosjektet hadde et brukerperspektiv, der forvaltningssamarbeid sto i fokus. Deltagerne var innsatte med relativt korte dommer, som skulle prøveløslates, og som hadde sammensatte problemer. Prosjektmedarbeidere fra begge instanser skulle sammen med den domfelte utarbeide og koordinere et individuelt tilpasset sonings- og løslatelsesopplegg (Nesvik 2005).

Evalueringen av prosjektet avdekker gode resultater. 6 av 15 deltagere var ikke registrert med nye kriminelle forhold etter løslatelse, noe som er bra med tanke på at tilbakefall for denne gruppen generelt ligger på 100 prosent. Flere klarte seg altså bedre etter TOG-prosjektet enn

---

<sup>7</sup> Denne avtalen ble revidert i 2006, og ble også nevnt i kapittel 1 (Nav og Kriminalomsorgen 2006).



ved tidligere soningsforhold. Prosjektmedarbeiderne i TOG hadde hyppige møter med den innsatte, ble med på sosialkontor og lignende, og stilte som rådgiver og samtalepartner. Tilbakemeldingene fra deltagerne var at den direkte medvirkningen skapte sosial og faglig trygghet i løslatelsesprosessen. Deltagerne følte at de ble tatt på alvor, og at relasjonene som ble bygd, var en viktig forutsetning for endring (Nesvik 2005).

Samtidig mente flere av deltagerne at samarbeidet mellom de ulike instansene kunne vært bedre. Særlig fikk sosialkontorene kritikk, både for den konkrete bistanden, og for deres holdninger til innsatte. Flere deltagere sa at de møtte fordomsfulle, moraliserende og lite forståelsesfulle hjelpearbeidere, og at dette skapte problemer i integreringsprosessen. Prosjektmedarbeiderne i TOG fikk på sin side kritikk for å mangle påvirkningskraft: De hadde ikke den nødvendige myndighet for å få gjennomslag for tiltak, og de var ikke gode nok pådrivere i kontakten med arbeidsgivere etter endt soning. Ifølge deltagerne var TOG noe byråkratisk bygget opp. Når det gjelder samarbeidet mellom prosjektmedarbeiderne (fengselsbetjent og friomsorgsarbeider), viser evalueringen at det var bra, men likevel ikke helt problemfritt. Underveis var det uenigheter og motsetninger grunnet ulike fagtradisjoner, men disse løste seg på en tilfredsstillende måte i prosessen.

Alt i alt viste prosjektet at det var et reelt behov for samordning, og at deltagerne var fornøyd med nettverket av samarbeidspartnere. Prosjektet erfarte at det er vanskelig å skaffe den nødvendige hjelpen til personer med sammensatte behov, og særlig i begynnelsen av prosjektet var møtet med hjelpeapparatet konfliktfylt. Prosjektmedarbeiderne hadde også koordineringsproblemer seg i mellom i startfasen. Men utover i prosjektperioden bedret disse forholdene seg betraktelig (Nesvik 2005).

## **2.6 Sammenfatning**

Tidligere forskning har gitt ulike bidrag til å belyse og forklare tverretattlig samarbeid. Én retning dreier seg om hvordan aktørene i byråkratiet begrunner sine valg, og under hvilke forhold de arbeider. En annen handler om forholdet mellom samarbeid og styring, og en tredje beskriver faktorer som fremmer samarbeid. Jeg har gått gjennom de ulike bidragene.

Lipskys teori om bakkebyråkratiet plasserer seg innenfor den første gruppen av bidrag. Han sier at bakkebyråkratenes arbeidssituasjon er preget av knappe ressurser og tvetydige regler og mål, og at de bruker skjønn for å tilpasse arbeidet til situasjonen. Når bakkebyråkratene har frihet til å velge handlingsmåte, er de med på å forme politikken nedenfra.

De siste tiårene har byråkratiet blitt kritisert for manglende demokratisk innsyn, og nye styringsmodeller der ledere har større kontroll har utviklet seg. Dette har ført til en debatt om skjønnsbruken fortsatt er gjeldende, eller om den er innskrenket som følge av nye styringsmodeller. Noen mener man kan snakke om en overgang fra government til governance, det vil si en overgang fra den tradisjonelle hierarkiske styringsmodellen til en modell der aktører på ulike nivåer i hierarkiet styrer i nettverk. Michael Hill og Peter Hupe mener at dette har betydning for hvem bakkebyråkratene er ansvarlige overfor, og de mener at de er ansvarlige i flere relasjoner: "Bottom-up as well as top-down, but also sideways" (Hill & Hupe 2007: 295). Bakkebyråkratene er ikke bare ansvarlige overfor ledelsen, men også overfor klienter og kollegaer, både i egen etat og i etater de samarbeider med. Dette påvirker deres vurderinger og handlinger, og skjønnsbruken har derfor betydning for samarbeidet.

Nå har vi beveget oss over på hvem som styrer samarbeidet, noe som utdypes i forskningsbidragene som belyser samarbeid og styring. Norske myndigheter har i økende grad tatt innover seg at sammensatte problemer i rehabiliteringsfeltet må løses av samordnet innsats. Knut Fossetøl og Tone Alm Andreassen redegjør for hvordan samarbeid kan påvirkes av ulike styringsmodeller i offentlig sektor. De mener at nettverksstyring er lite aktuelt i Norge på grunn av det norske ministerstyret, der statsråden utøver sterk politisk styring nedover i sine sektorer. Denne formen for styring åpner ikke for gjensidig avhengighet og dialog på tvers av sektorer, slik tilfelle er i nettverksstyring. Derfor hevder Fossetøl og Alm Andreassen at samarbeid i rehabiliteringsfeltet i Norge har en særegen karakter, uten at det finnes organisatorisk forskning som forklarer hva slags styringsformer det er snakk om. Selv peker de to på rammestyring, markedsstyring og kunnskapsstyring som virkemidler myndighetene tar i bruk for å få offentlig ansatte til å rette oppmerksomheten utover sine egne interesser. Disse synspunktene vil jeg følge opp ved å se på hva slags styringsformer som tas i bruk i mitt case.

Samordning er utfordrende, blant annet fordi ingen har det som hovedoppgave. Da blir det en ekstraoppgave som lett kan oppfattes som et angrep på den kontroll aktørene forsøker å ivareta i egen sektor. Tidligere forskning på konkrete faktorer som fremmer tverretattlig

samarbeid peker på en rekke mellommenneskelige, organisatoriske og systemiske faktorer som bør ligge til grunn (San Martin-Rodriguez m.fl. 2005). Jeg benytter den samme inndelingen, men har også brukt norsk teori. Bidragene viser at det er viktig med tillit, gjensidig respekt, kvalitetsmessig og ideologisk kompatibilitet, personlig kjemi, god kommunikasjon, og velvilje. I tillegg er horisontal struktur, administrativ støtte fra ledere, og ressurser en fordel. Profesjonsforskjeller kan skape problemer i samarbeid mellom offentlige etater, men kan overvinnes ved at partene aksepterer forskjellene og viser vilje til å lære av hverandre og tilpasse seg. I analysen vil det komme frem hvorvidt disse faktorene er tilstede i Samarbeidsprosjektet.

I tidligere empirisk forskning på samarbeid med fengsler har vi sett at profesjonsmotsetninger kan være spesielt utfordrende når kriminalomsorgen er part, fordi det er en spenning mellom velferd og kontroll. Iestyn Williams har gjennomgått internasjonal forskning, og finner at manglende tillit gjerne bunner i dypere verdikonflikter. I tilfeller der samarbeidet har gått bra skyldes det gode samarbeidsavtaler og aktørenes sunne fornuft. Vi finner samordningsprosjekter i kriminalsektoren i Norge også, og jeg har presentert studier av to samarbeidsprosjekter. I ”Ny start i arbeidslivet” finner Angelika Schafft at det var vanskelig å måle effekten av arbeidsmarkedstiltak på innsatte, men at resultatene var gode når det gjaldt å utvikle samarbeidsmodeller mellom Aetat og fengselsvesen. I ”Tiltak overfor gjengangere (TOG)” finner Stig Nesvik at samarbeid mellom Oslo fengsel og Oslo friomsorgskontor førte til færre gjeninnsettelse. Prosjektet erfarte imidlertid at det er vanskelig å skaffe den nødvendige hjelpen til innsatte, og at det er et reelt behov for samordning. Deltagerne følte seg hørt, og relasjonene som utviklet seg i prosjektets nettverk var en viktig forutsetning for endring.

## **3 Metode**

### **3.1 Innledning**

I kapittel 2 presenterte jeg teori som er relevant for å svare på oppgavens problemstilling. I dette kapittel skal jeg redegjøre for metodevalg. Jeg begynner med å begrunne hvorfor jeg har valgt en kvalitativ tilnærming framfor en kvantitativ. Deretter redegjør jeg for utvalg. Her forklarer jeg hvorfor jeg har valgt mitt case, hvordan jeg fant frem til informantene og hvilke utvalgsriterier jeg brukte. I neste del beskriver jeg datainnsamlingen. Jeg viser hvordan jeg har gjennomført 15 kvalitative forskningsintervjuer, og gjør noen etiske betraktninger av metoden. Til slutt redegjør jeg for forskningens kvalitet. Jeg belyser potensielle feilkilder, og redegjør for forskningens troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet.

### **3.2 Valget av metode**

I en forskningsstudie gjør man et veivalg ved skillet mellom kvantitativ og kvalitativ tilnærming. Det er fordeler og ulemper med begge. Kvantitative studier er kjennetegnet av store utvalg og avstand til informantene. Forskeren er ofte opptatt av å teste hypoteser som er avledet av teorier, enten eksisterende teorier eller en teori som forskeren selv har utviklet. Metoden må velges etter problemstilling, og et tallmateriale om en stor populasjon avdekker ikke nødvendigvis kompleksiteten i et problem. Når forskeren vil oppnå inngående forståelse av sosiale fenomener, er kvalitativ metode bedre egnet. Ved å møte informantene ansikt-til-ansikt oppnår forskeren nærhet, og kan analysere mening og prosess. Kvalitative studier gir fylldige data om personer og situasjoner, og er den beste metoden når man vil avdekke prosesser i et felt man ikke har inngående kjennskap til fra før (Thagaard 2003). Jeg trengte fortrinnene ved kvalitativ metode for å svare på hvilke faktorer som bidrar til å fremme kvaliteten på samarbeid mellom offentlige etater. For å kartlegge Samarbeidsprosjektet trengte jeg så mye informasjon som mulig av de involverte aktørene. Jeg hadde behov for innblikk i aktørenes vurderinger, og å ha mulighet til å følge opp nye spørsmål underveis i prosessen. Derfor valgte jeg kvalitativ metode i min studie.

### 3.3 Utvalg

Ambisjonen om å kartlegge samarbeidsprosessen ved bruk av kvalitativ metode stilte meg ovenfor en rekke praktiske valg. Jeg skal nå beskrive hvordan jeg gikk frem da jeg gjorde utvalg.

#### 3.3.1 Case

Jeg har valgt et bestemt samarbeidsprosjekt mellom kriminalomsorgen og Nav som case for å belyse og forklare hvilke faktorer som fremmer kvaliteten på tverretattlig samarbeid. Mer konkret er Samarbeidsprosjektet delt opp i syv lokalprosjekter, og jeg studerer lokalprosjektet på Gjøvik/Vestoppland. ”En casestudie er å studere et problem eller et tema gjennom én eller flere enheter innenfor et avgrenset system eller kontekst” (Creswell 2006: 73). Case benyttes ofte i kvalitative studier, og min studie plasserer seg innenfor det Creswell kaller *instrumental case study*, der forskeren illustrerer temaet med *ett* case (Creswell 2006:74).

I *multippel case studies* er det flere caser, og jeg kunne også ha utført en slik studie. Man skal være forsiktig med å generalisere i kvalitative studier, fordi konteksten gjerne er annerledes i de ulike casene. Men det kan likevel være nyttig å utvide studien med flere perspektiver (Creswell 2006: 74-76). For eksempel kunne det vært interessant å sammenligne samarbeidet mellom Vestoppland fengsel og kommunene, med et fengsel der det ikke er noe prosjekt for å bedre samarbeidet. Det hadde også vært gunstig å studere flere av de syv lokalprosjektene, for å se om jeg fant de samme mønstrene i hele prosjektet. På grunn av oppgavens omfang har jeg holdt meg til ett case.

#### 3.3.2 Informanter

Som nevnt i kapittel 1 fikk jeg kjennskap til Samarbeidsprosjektet gjennom deltidsjobben min som journalist. Jeg ytret et ønske om å forske på prosjektet, og kilden min satte meg i kontakt med en representant i prosjektet fra Kriminalomsorgens Sentrale Forvaltning. Hun fortalte at prosjektet eies av Arbeids- og velferdsdirektoratet og ga meg kontaktinformasjon til prosjektleder. Prosjektleder ga meg klarsignal.

## Valg av fengsel

Prosjektleder fortalte hvor de syv lokalprosjektene er lokalisert, og jeg vurderte prosjektet på Gjøvik/Vestoppland som hensiktsmessig på grunn av relativt kort reiseavstand fra Oslo. Vestoppland fengsel har imidlertid to avdelinger, og den ene ligger i Valdres. Dette kunne komplisere studien min. På den annen side ville det gi meg muligheten til å avdekke variasjoner mellom avdelingene. Vestoppland fengsel er dessuten et lite fengsel, og som førstereis forsker var det en fordel at antall innsatte og ansatte er håndterbart. Derfor kontaktet jeg personen jeg fikk oppgitt som leder for lokalprosjektet: Nav-lederen på Gjøvik. Via henne lovte fengselsleder på Vestoppland, som er medeier i lokalprosjektet, at han ville tilrettelegge tilgang til ansatte og innsatte ved fengselet. Parallelt fikk jeg forskningsgodkjenning fra kriminalomsorgens region NordØst, og personvernombudet for forskning: Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD).

## Hvem skulle jeg intervju?

Som de påfølgende kapitlene vil vise, er organiseringen av Samarbeidsprosjektet vanskelig å gripe. Det oppdaget jeg tidlig i forskningsforløpet. Da jeg etterspurte dokumenter og annen aktuell informasjon om prosjektet, fikk jeg tilsendt et rammedokument, datert januar 2009 og utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet, Kriminalomsorgens Sentrale Forvaltning og Nav Drift og Utvikling (NDU). Der sto det at NDU har ansvaret for å utarbeide en *prosjektplan*. Jeg fikk et dokument med betegnelsen ”Godkjent *prosjektbeskrivelse* 01.02.10”. Dette er ett av flere eksempler på betegnelser som brukes om hverandre i prosjektdokumentene. Videre fremsto godkjenningsdatoen underlig, i og med at prosjektet startet opp høsten 2009. I e-posten sto det dessuten at *prosjektbeskrivelsen* ikke var endelig. Begge dokumentene beskrev mål, rammer og organisering, dog uten å stemme overens med hverandre. Navnene på ledelsen stemte ikke med personene jeg hadde vært i kontakt med, og Nav Drift og Utvikling var en seksjon jeg ikke fant igjen andre steder. Etter hvert fant jeg ut at seksjonen var nedlagt og erstattet med seksjon Sosiale tjenester. Det var rett og slett vanskelig å skjønne hvem som hadde ansvaret for hva i prosjektet.

Jeg ble heller ikke klokere av å studere organisasjonskartet<sup>8</sup>. Der er linjeansvaret tegnet opp direkte fra prosjekteier og et styrmøte, til lokalprosjektene. *Prosjektleder* er tegnet inn

---

<sup>8</sup> I neste kapittel redegjør jeg nærmere for Samarbeidsprosjektet, og der blir organisasjonskartet presentert som modell.

som en slags støttefunksjon, med linjeansvar ned til referansegruppe og prosjektgruppe. Var det bare en uvanlig måte å tegne organisasjonskart på, eller hadde ikke prosjektleder direkte ansvar overfor lokalprosjektene?

I tillegg til de nevnte dokumentene, fikk jeg tilsendt en prosjektsøknad og en prosjektplan fra det lokale prosjektet på Gjøvik/Vestoppland. Også her var det uoverensstemmelser. Det totale bildet stemte ikke med min erfaring av hvordan prosjekter pleier å være organisert med en veldefinert ledelse. Selv om det ikke er prosjektledelse som er tema i min studie, var dette ting jeg merket meg. Kunne det ha betydning for samarbeidet mellom etatene?

## **15 intervjuobjekter**

Jeg hadde planlagt at jeg skulle intervju personer i alle nivåer av prosjektet for å kunne beskrive samarbeidet mellom etatene i sin helhet. Men det viste seg altså vanskelig å kartlegge. Jeg løste det med å studere dokumentene nøye, og å snakke med forskjellige personer før jeg kunne sette i gang med de formelle intervjuene. På denne måten fikk jeg etter hvert oversikten over hvem jeg burde intervju.

Jeg endte med en liste med intervjuobjekter som dekker de ulike nivåene:

### **Sentralt styringsnivå, representert ved:**

- Prosjektleder, ansatt i Arbeids- og velferdsdirektoratet, seksjon Sosiale tjenester
- Representant fra Kriminalomsorgens Sentrale Forvaltning

### **Lokalt styringsnivå, representert ved:**

- Nav-leder på Gjøvik
- Fængselsleder på Vestoppland fængsel

### **Aktørene i førstelinjen på Gjøvik/Vestoppland, representert ved:**

- Førstebetjent avdeling Gjøvik
- Førstebetjent avdeling Valdres

- Prosjektmedarbeider 1 (Nav-ansatt)
- Prosjektmedarbeider 2 (Nav-ansatt)

### **Innsatte**

- Innsatt 1
- Innsatt 2
- Innsatt 3

### **Saksbehandlere i de tre innsattes hjemkommuner:**

- Nav-ansatt i hjemkommune 1
- Nav-ansatt i hjemkommune 2
- Nav-ansatt i hjemkommune 3

I hjemkommune 3 jobbet to Nav-ansatte med den innsatte. Jeg intervjuet begge to, og dermed er totalt antall intervjuobjekter 15.

Tove Thagaard kaller utvelgelsesmetoden jeg har brukt for *strategisk utvalg*. Det vil si at jeg har valgt ut informanter med strategiske egenskaper i forhold til problemstillingen (Thagaard 2003: 53). Informantenes felles egenskap er rollen i prosjektet – de er i nettverk med hverandre.

Ifølge Thagaard kan det være vanskelig å finne informanter som er villige til å stille opp i studier av personlige og nærgående temaer. Når man benytter informantene fordi de er villige til å stille opp, betegnes det som et *tilgjengelighetsutvalg* (Thagaard 2003:54). Jeg var spent på om det ville være vanskelig å finne informanter blant de innsatte. Av personvern hensyn hadde jeg ikke tilgang til lister over innsatte på Vestoppland, og jeg benyttet meg derfor av *nøkkelinformanter* (Thagaard 2003: 67). Førstebetjentene og de to Nav-ansatte prosjektmedarbeiderne har gitt meg mye informasjon, og har fungert som døråpnere til fengselet, de innsatte og saksbehandlerne i hjemkommunene.

Jeg utarbeidet kriterier for hva slags innsatte jeg ønsket, og diskuterte med nøkkelinformantene hvem som passet. Blant annet ønsket jeg å intervju tre innsatte med



tilhørende saksbehandlere i hjemkommunen, slik at jeg kunne følge det tverretatlige samarbeidet rundt bestemte personer. Jeg måtte derfor forsikre meg om at både innsatt og saksbehandler ville stille. Et annet kriterium ga seg selv: De skulle være en del av prosjektet. Fordi Vestoppland er et lite fengsel, og bare noen av de innsatte er deltagere i prosjektet, var tilgjengelige ansatte begrenset. Videre ønsket jeg at begge avdelinger i fengselet skulle representeres, og måtte følgelig ha minst én innsatt på hver avdeling. Jeg ville også ha innsatte som hadde sittet inne tidligere, slik at de kunne fortelle om forskjellen på soningsoppholdene. Dette punktet var ikke vanskelig å oppfylle, fordi nesten samtlige av deltagerne i prosjektet er gjengangere. I tillegg ville jeg sikre at det var etisk forsvarlig å intervju de utvalgte innsatte. Personer som åpenbart ikke ville ha godt av å eksponeres for forskning, måtte utelukkes. Dette ba jeg nøkkelinformantene om hjelp til å vurdere. Det var altså ikke bare av praktiske hensyn at jeg benyttet nøkkelinformanter i utvelgelsen, og jeg mener det ikke var noen annen måte å gjøre det på.

Jeg vil imidlertid understreke at det er en klar ulempe med denne utvalgsmetoden. Jeg kan ikke vite hva slags kriterier nøkkelinformantene har hatt i tillegg til mine. Selv om jeg sa til nøkkelinformantene at de ikke skulle bruke ”vellykkede tilfeller” som kriterium, er ikke det etterprøvbart. Videre har jeg bare snakket med saksbehandlere i tre hjemkommuner. Når de forteller om sine inntrykk av saksbehandling i Nav generelt, har jeg ingen forutsetninger til å vite om dette stemmer med virkeligheten. Dette må leseren ha i bakhodet under videre lesning.

### 3.4 Datainnsamling

Da utvalget var klart var det tid for å gjennomføre intervjuene. Ifølge Dag Ingvar Jacobsen er det vanskelig å studere samordning, fordi det ikke er direkte observerbart. Man kan velge mellom to typer innsamlingsstrategier, objektive eller subjektive, og det beste er å kombinere dem. Med en *objektiv* strategi baserer man seg ikke på utsagn fra individer. Her er de vanligste metodene å studere dokumenter, eller observere adferden til aktørene. En metode som ikke er så mye brukt, er å la aktørene skrive ”dagbok” (Jacobsen 2004b:214). Jeg har benyttet flere datainnsamlingsmetoder, og som nevnt har jeg fått tilsendt dokumenter på e-post og hatt en rekke telefonsamtaler. I de tilfellene jeg har brukt noe fra telefonsamtalene i

oppgaven, har jeg avklart dette eksplisitt med informanten. Jeg har også vært tilstede på en nettverksamling der alle de syv lokalprosjektene var tilstede, men jeg har bare brukt dette som bakgrunnsinformasjon. Jeg kunne muligens ha vært mer deltagende. En fordel med å bruke *deltagende observasjon* som datainnsamlingsmetode, er blant annet at man ved å se ting med egne øyne får en unik mulighet til å fortolke hva som skjer på innsiden (Thagaard 2003:68). Jeg vurderte det likevel som en lite hensiktmessig metode i min studie. For det første er det svært tidkrevende, spesielt fordi prosjektet er lokalisert på Gjøvik og i Valdres. For det andre skjer mye av kontakten mellom aktørene på telefon og e-post, og når de møtes er det ikke til faste tidspunkter og steder. Et unntak er såkalte ”planmøter” som forgår i fengselet, men de fikk jeg ikke tillatelse til å delta på av Kriminalomsorgens Sentrale Forvaltning. Jeg spurte prosjektmedarbeiderne om de ville loggføre samarbeidet på ukentlig basis, slik at jeg kunne bruke loggen som data. Dette avslo de.

Den andre typen innsamlingsstrategi er *subjektive*. Her baserer man seg på utsagn fra enkeltindivider, og det kvalitative forskningsintervju er den mest brukte metoden (Jacobsen 2004b:215). Det er denne metoden jeg i hovedsak har brukt. Den har gitt meg mulighet til å gå i dybden på interessante meninger, og stille relevante oppfølgingsspørsmål. Steinar Kvale påpeker at intervjusituasjonen stiller allsidige krav til intervjueren, og at man lærer intervjuteknikken gjennom erfaring (Kvale 1997). Her har min journalisterfaring kommet godt med. Under intervjuene maktet jeg å snakke med informanten, samtidig som jeg var oppmerksom på å stille relevante oppfølgingsspørsmål. Mitt rolleskifte fra journalist til forsker kommer jeg tilbake til under neste del av kapitlet. Jeg tok opp intervjuene på bånd og noterte også underveis.

Jeg gjennomførte det Tove Thagaard betegner som *delvis strukturerte* intervjuer (Thagaard 2003: 84). Det vil si at jeg hadde med en intervjuguide<sup>9</sup> med ulike temaer og spørsmål, men at jeg løsrev meg fra den underveis. På slutten av intervjuene så jeg gjennom at jeg hadde fått med det viktigste, og spurte om jeg kunne kontakte dem på nytt om nødvendig. Intervjuenes lengde varierte, fra 45 minutter til to og en halv time. Jeg lot informantene få bestemme møtested. To intervjuer fant sted i Oslo, syv på Gjøvik og to i Valdres. De innsatte møtte jeg

---

<sup>9</sup> Jeg laget 7 forskjellige intervjuguider tilpasset informantenes stilling og arbeidsoppgaver. Temaene har vært like, men spørsmålene varierer noe. Den som skiller seg mest ut er intervjuguiden til de innsatte. Den ligger vedlagt. I tillegg har jeg lagt ved en av de andre som eksempel. Informasjonsskrivene til informantene ligger også vedlagt.

naturlig nok i fengselet, og jeg reiste til deres hjemkommuner for intervjuer med saksbehandlerne i Nav.

Da jeg hadde samlet inn materialet benyttet jeg det flere betegner som *kvalitativ meningsanalyse* (Kvale 1997, Thagaard 2003). Det finnes flere typer, og jeg kategoriserte under ulike temaer. Noen visste jeg om på forhånd. For eksempel visste jeg at jeg ville beskrive hvem som gjorde hva i Samarbeidsprosjektet, og da plasserte jeg alle utsagn som omhandlet dette under kategorien ”aktørenes roller”, som jeg igjen delte opp i ”prosjektmedarbeidernes rolle”, ”fengselets rolle” og så videre. Andre kategorier vokste frem underveis i prosessen. For eksempel så jeg at jeg hadde mye informasjon som handlet om bruk av skjønn, og plasserte alle utsagn under denne kategorien.

### **3.4.1 Ethiske betraktninger**

Når man forsker på menneskers følelser, meninger og livsførsel må man være klar over at alle valg forskeren gjør kan få konsekvenser for informantene. Å sette fokus på en bestemt gruppe kan være en belastning. Men det kan også oppleves som positivt (Thagaard 2003:60). Jeg har tatt flere hensyn for begrense inngripen i informantenes personlige anliggender. Dette gjelder spesielt de innsatte. For det første var jeg tydelig på slags informasjon jeg trengte, og hvordan den skulle brukes. Alle informantene fikk tilsendt et informasjonsskriv før intervjuet, som jeg ba dem undertegne. De innsatte hadde ikke like inngående kunnskap om prosjektet som de andre informantene. Fordi jeg ville forsikre meg om at de også visste hva de gikk til, laget jeg et eget skriv til dem, der jeg enkelt forklarte prosjektet og hvorfor det er viktig at de innsatte også er representert. Jeg ba mine nøkkelinformanter om å minne den innsatte på hvorfor jeg kom, og ga i tillegg muntlig informasjon da jeg møtte dem. Jeg opplyste om at de kunne trekke seg underveis, og ordnet det slik at fengselsbetjentene kunne videreformidle eventuelle spørsmål i ettertid.

Under intervjuene har jeg forsøkt å unngå spørsmål som ikke er relevant i forhold til problemstillingen. De innsatte var åpne om det de hadde gjort og hva de tenkte om det. Men jeg grov ikke etter detaljer, og har utelatt mye personlig informasjon i oppgaven. Så langt det lot seg gjøre lot jeg dem snakke på eget initiativ, og jeg fikk inntrykk av at de synes det var alright å snakke om hjelpeapparatet og oppfølgingen de får under soning. Thagaard (2003) påpeker at det er viktig å gi informantene noe igjen for å være med i studien. Flere av

informantene ytret ønsket om å få oppgaven i ettertid, og det skal de få. Flere påpekte at det er viktig med forskning på området, og at de mer enn gjerne ville bidra.

### **Konfidensialitet**

I studien har jeg forsøkt å sikre konfidensialitet. Informantene er ikke angitt med navn, og jeg har utelatt opplysninger som gjør det mulig å spore hvilke kommuner de innsatte hører til. Jeg har heller ikke oppgitt alder. Det er bare jeg som har hatt tilgang på disse personopplysningene, og jeg har ikke oppbevart dem sammen med resten av datamaterialet. Jeg har imidlertid brukt navnet på fengselet og kommunen det ligger i, fordi jeg mener informasjon om fengselets karakteristikk kan ha betydning for utfallet av samarbeidet, og således styrker studiens kvalitet. Jeg har også brukt stillingsbetegnelser på resten av informantene, fordi det ville vært vanskelig å forstå sammenhengen uten å gjøre dette. Denne informasjonen er dessuten offentliggjort i dokumenter. Informantene er inneforstått med dette, og jeg har gitt dem muligheten til å lese gjennom egne sitater.

### **Journalistrollen versus forskerrollen**

I ett tilfelle havnet jeg i et rolledilemma på grunn av min bakgrunn som journalist. En av prosjektmedarbeiderne spurte meg om hjelp til å komme i media. Jeg hadde ikke lyst til å kontakte journalistkollegaer på prosjektets vegne, fordi jeg mener det faller utenfor en forskers rolle. På den annen side hadde aktørene i prosjektet brukt mye tid på meg, og da følte det naturlig å gi noe tilbake. Jeg endte med en mellomløsning. Jeg kontaktet ingen medier, men ga prosjektmedarbeideren noen råd om hvordan man selger inn saker til journalister.

Som journalist har jeg ofte vært i kontakt med forskere. Noen ganger har de møtt meg med skepsis, og det kan jeg forstå. Som forsker går man i dybden, og tar mange hensyn for å levere et troverdig forskningsbidrag. Disse blir ofte utelatt når forskningen publiseres i medier, og gode resonnementer kan miste mening. Men kutting på desken og krav om korte presentasjoner er ofte frustrerende for journalisten også. Når jeg nå har vært forsker, har det vært befriende å kunne gå i dybden. Utover dette er erfaringen min at det faktisk ikke er så stor forskjell på de to rollene som noen kanskje tror.

Både som journalist og forsker forsøker jeg å presentere et riktig bilde. Men man makter aldri å være objektiv, og det er ikke målet heller. Som menneske, journalist og forsker tolker man inntrykk, slik at de kan gi mening for andre. Man analyserer dem for å kunne gi et interessant, forståelig og helhetlig bilde. Jeg skal ikke påstå at alle journalister er like etisk refleksive som forskere, men jeg snakker her om min egen opplevelse.

Som journalist og forsker henter man informasjon fra flere hold og vurderer essensen i det. Det handler om å se sammenhenger og hente ut det som er viktig. Jeg skal likevel innrømme at journalister ofte er ute etter å sette folk opp mot hverandre, avdekke konflikter og finne sensasjonelle nyheter. Men jeg mener man faktisk gjør det som forsker også, selv om forskning i større grad er teoribasert. Dog er metoden annerledes på noen punkter, og det har jeg vært vår på i mitt rollebytte. Jeg tenkte gjennom forskjellene på forhånd, hvilke aspekter fra min journalisterfaring som med fordel kan benyttes som forsker, og hva jeg måtte være forsiktig med. Jeg har nok vært mer nøyaktig på sitater, og med å unngå ledende spørsmål. Jeg har latt informantene få snakke uten å putte ord i munnen på dem. I kapittel syv presenterer jeg for eksempel en uenighet mellom prosjektledelsen og prosjektmedarbeiderne. Da jeg snakket med dem om den, var jeg veldig forsiktig med å fiske etter kritikk og personlige karakteristikk. Men det gjaldt å finne en balanse. Jeg mener man heller ikke som forsker skal legge lokk på motsetninger i datamaterialet.

### **3.5 Forskningens kvalitet**

Selv om 15 kvalitative intervjuer om et lokalprosjekt på Gjøvik/Vestoppland gir et rikt datamateriale om samarbeidet mellom etatene, er det ikke slik at jeg har presentert den eneste sannheten. Som jeg har vært inne på, gjør aktørene sine egne tolkninger som de presenterer for meg. Deretter gjør jeg en subjektiv tolkning av dette. I ethvert forskningsprosjekt finnes det potensielle feilkilder, og jeg har allerede nevnt noen. Jeg mener det selektive utvalget av innsatte og hjemkommuner er materialets største svakhet. Det kan også tenkes at min person kan ha påvirket informantene. Kanskje ville informantene fortalt noe annet hvis jeg var mann? Jeg anser ikke det som veldig sannsynlig, fordi jeg med unntak av intervjuene med de innsatte snakket om lite personlige temaer. Kjønnsbalansen mellom informantene var dessuten jevn, og da ville denne effekten vært en feilkilde ved begge kjønn. Noen av informantene visste at

jeg også er journalist. Selv om jeg har gjort det veldig klart for dem at jeg i denne sammenhengen er forsker, kan jeg ikke vite sikkert om det har hatt innvirkning på informantene.

Når man vurderer forskningens kvalitet, bruker man begrepene reliabilitet, validitet og generalisering i kvantitative studier. I kvalitative studier er det mer hensiktsmessig å snakke om troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet (Thagaard 2003).

### **3.5.1 Troverdighet**

Et mål med forskning er at datainnsamlingen er tillitsvekkende – studien må fremstå som troverdig. Det er ikke nok å si at forskeren er uavhengig. For å oppnå troverdighet må forskeren redegjøre for forskningsprosessen, og begrunne sine valg (Thagaard 2003: 178). Det har jeg gjort i dette kapittelet. Troverdigheten kan styrkes ved å gjøre et tydelig skille mellom hva som er direkte informasjon fra felten, og hva som er forskerens vurdering av informasjon. Båndopptak sikrer at data ikke går tapt, og man kan også kvalitetssikre ved å involvere flere forskere (Thagaard 2003). I analysen tydeliggjør jeg direkte utsagn fra informantene med innrykk og kursivert tekst. Jeg har brukt båndopptaker, og jeg har diskutert forskningen min med veileder, medstudenter og andre personer som har kunnskap om det jeg studerer.

### **3.5.2 Bekreftbarhet**

Forskningens bekreftbarhet er knyttet til kvaliteten på tolkningene av resultatene. Bekreftbarhet innebærer at forskeren er kritisk til egne tolkninger og at resultatene kan bekreftes av annen forskning. For at det skal være mulig, er det viktig å være så nøyaktig som mulig. Det er vanskelig å sikre høy grad av bekreftbarhet i en studie basert på intervjuer (Thagaard 2003: 180). Som nevnt kan informantene være påvirket av min karakter som intervjuer, og de kan også være påvirket av situasjonen de er i der og da. Det er ikke sikkert de ville svart det samme dersom jeg utførte studien på et senere tidspunkt. Jeg vurderte å gjøre intervjuer på flere tidspunkt for å styrke bekreftbarheten. For eksempel kunne jeg ha intervjuet aktørene tidlig i prosessen, og gjort et nytt i slutten. Det har jeg ikke gjort, fordi jeg anså 30 intervjuer som uoverkommelig som masterstudent. En annen mulighet kunne vært å sjekke konkret informasjon med flere kilder. For eksempel kunne jeg sjekket påstander om Nav fra de innsatte oppimot journaler. Det har jeg ikke gjort, fordi jeg mener det ville vært

etisk uansvarlig. Av personvern hensyn har jeg heller ikke tillatelse til dette. En mulig svakhet med mitt materiale, er at jeg har studert temaer som kan være ukomfortable for informantene å snakke om. For eksempel kan de være fristet til å skjule egne svakheter i sitt arbeid. Jeg har forsøkt å være så åpen som mulig overfor informantene for å skape tillit, men jeg kan ikke vite hva de eventuelt ikke ville fortelle meg. Jeg har også forsøkt å balansere inntrykkene. Dersom jeg har tolket noe som ”suksess”, har jeg sett etter sitater som svekker tolkningen. Men jeg kan likevel ikke være sikker på om andre ville ha tolket helheten i materialet på samme måte som meg.

### **3.5.3 Overførbarhet**

Graden av troverdighet og bekreftbarhet har betydning for studiens overførbarhet. I kvantitativ forskning snakker man om generalisering når man vurderer om resultatene ville vært de samme i andre sammenhenger. I kvalitative studier har man ikke representative utvalg, og kan derfor ikke snakke om generalisering på samme måte. I kvalitativ forskning er det analytisk generalisering som er målet. Det vil si en analytisk vurdering av om resultatene er overførbare utover den enkelte studien (Kvale 1997). Dersom jeg hadde flere case kunne jeg har styrket overførbarheten, men det har jeg altså ikke.

I dette kapittelet har jeg redegjort for styrker og svakheter med min forskning, og i kapittel 6 handler et avsnitt om hva man kan lære av Samarbeidsprosjektet på Gjøvik/Vestoppland. Nå overlater jeg til leseren å vurdere om mine funn kan overføres til samarbeid mellom offentlige etater generelt.

## **4 Samarbeidsprosjektet på Gjøvik/Vestoppland**

### **4.1 Innledning**

Prosjektet ”Samordning av tiltak for tilbakeføring – fra fengsel til kvalifiseringsprogram”, Samarbeidsprosjektet, startet høsten 2009. Det er et treårig prosjekt som eies av Arbeids- og velferdsdirektoratet, med Kriminalomsorgens Sentrale Forvaltning som samarbeidspartnere. Formålet er bedre oppfølging av sosiale tjenester overfor innsatte. Prosjektet går ut på tverretattlig samarbeid om å få den innsatte ut i kvalifiseringsprogrammet etter løslatelse. Kvalifiseringsprogrammet er et arbeidsrettet tiltak i regi av Nav. To prosjektmedarbeidere ansatt hos Nav i fengselskommunen, skal samordne kontakten mellom fengselet og Nav i hjemkommunen. En slik samordningsfunksjon har ikke fengselskommunen i dag, og prosjektet er derfor et forsøk på nye samarbeidsmodeller (Rammedokument 2009). I dette kapittelet skal jeg utdype hvordan prosjektet skal fungere i henhold til planene.

### **4.2 Samarbeidsprosjektets opprinnelse**

I 2006 la regjeringen frem ”Handlingsplan mot fattigdom”<sup>10</sup>, der kvalifiseringsprogrammet er et av de viktigste verktøyene. En arbeidsgruppe bestående av daværende Arbeidsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet og Kriminalomsorgens Sentrale Forvaltning mente at innsatte er en del av målgruppen for tiltakene i handlingsplanen. De laget den første prosjektskissen, som ble videreutviklet slik at Samarbeidsprosjektet kunne starte i 2009. Prosjektet er forankret i tilbakeføringsgarantien i Stortingsmelding 37 og samarbeidsavtalen mellom Nav og kriminalomsorgen (Notat fra prosjektleder 2010).

---

<sup>10</sup> For mer om denne, se ”Handlingsplan mot fattigdom. Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007) – Statsbudsjettet 2007”. Arbeids- og velferdsdepartementet (2006-2007).



## 4.3 Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) ble faset inn parallelt med etableringen av Nav-kontorene. Fra 1. januar 2010 ble tilbudet lovpålagt i alle kommuner. Programmet er for ”personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, som har ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden. Ofte er det mennesker som ville vært avhengige av økonomisk sosialhjelp hvis de ikke var i KVP”. Programmet skal få flere i arbeid ved hjelp av tett og forpliktende oppfølging. Innholdet skal tilpasses den enkelte, og kan bestå av tiltak fra kommunen, fylkeskommunen, Arbeids- og velferdsetaten, andre statlige myndigheter, frivillige organisasjoner og private bedrifter. Nav-kontoret har forvaltningsansvaret. KVP er et fulltidsprogram som kan gis i ett år, og deltagelse gir rett på kvalifiseringsstønad. (”Kvalifiseringsprogram”, Arbeidsdepartementets nettsider 2011).

## 4.4 Nav i fengsel

For å forstå Samarbeidsprosjektet er det nødvendig å vite litt om hvem som har ansvaret for innsatte etter dagens lovgivning. Kriminalomsorgens ansvar opphører ved løslatelse. Etter fengselsoppholdet er det den siste kommunen som vedkommende oppholdt seg i før innsettelse, som har ansvaret for å tilby sosiale tjenester (Lov om sosiale tjenester 2009). Nav-reformen ble innført for å få flere i arbeid og gjøre det enklere for brukeren. Brukeren skal møte en helhetlig arbeidsforvaltning, men det er spesielt utfordrende å innfri dette overfor innsatte. Mange innsatte har dårlige erfaringer med hjelpeapparatet og vegrer seg for å ta kontakt. De kan heller ikke fritt oppsøke Nav-kontoret, og mange soner langt unna hjemkommunen. Samtidig får ikke kommunen alltid vite at vedkommende sitter i fengsel. Dersom den innsatte ønsker å flytte til en ny kommune etter fengselsoppholdet, får denne kommunen ansvaret. Men det skjer ikke før den innsatte er løslatt og formelt bosetter seg i kommunen, og da forsterkes problemet med å få på plass noe på forhånd. Tjenester fra ansvarlig kommune under soningen er derfor svært begrenset (Rammedokument 2009).

Per dags dato finnes det ikke statistikk på Navs tilstedeværelse i fengslene. Samarbeidsavtalen mellom Nav og kriminalomsorgen danner et grunnlag, men fylkene velger selv hvordan det skal arte seg i praksis. En del fengsler har ”servicetorg” – en arena der tjenester til de innsatte samles fysisk på et sted. En av aktørene på servicetorget er Nav, men det er kriminalomsorgen

som er ansvarlig for servicetorget. Størrelsen avhenger av behov og organisering i fengselet. I et stort fengsel kan for eksempel Nav-tilbudet utgjøre en 100 prosent stilling, mens det i et lite kan være snakk om 20 prosent. Eller det kan være totalt fraværende. Kriminalomsorgen har et ønske om at alle fengsler skal ha servicetorg, men slik er det ikke i dag (Samtale med rådgiver i seksjon Fagstab Tjenester i Arbeids- og velferdsdirektoratet 11. mai 2011).

En del fengsler har sosialkonsulenter, det vil si ansatte med sosialfaglig utdanning. Disse kan ha administrative oppgaver, veilede kontaktbetjenter og undervise i programvirksomhet. Noen bidrar også i løslatelsesarbeidet og har kontakt med kommunenes hjelpeapparat, altså den samme funksjonen som Samarbeidsprosjektet dekker. Men det er likevel en vesentlig forskjell, fordi sosialkonsulentene er ansatt i kriminalomsorgen og jobber etter straffegjennomføringsloven, ikke sosialtjenesteloven<sup>11</sup>. (Rammedokument 2009).

## 4.5 Målsetninger for Samarbeidsprosjektet

Det overordnede målet med Samarbeidsprosjektet er å utvikle samarbeidsmodeller mellom kriminalomsorgen, Nav i fengselskommunen og Nav i hjemkommunen, og skal sikre at deltagerne løslates til kvalifiseringsprogrammet eller andre arbeidsrettede tiltak. Dette skal få flere i arbeid, og færre gjeninnsatt i fengsel. Prosjektet skal sikre brukermedvirkning, og sørge for at de innsatte får tilgang til rett tjeneste til rett tid, slik at tilbakeføringsgarantien blir ivaretatt. Dette innebærer å øke andelen innsatte som har gjennomført arbeidsevnevurdering og utarbeidet individuell plan ved løslatelse (Prosjektbeskrivelse 2010).

Samarbeidsprosjektet er delt inn i syv lokalprosjekter som skal prøve ut ulike samarbeidsmodeller. For å få ansvarlige aktører til å stille opp, skal det som nevnt prøves ut om Nav i fengselskommunen skal ha en samordningsfunksjon. Siste oppholdskommune før innsettelse skal fremdeles ha ansvaret for å *tilby* sosiale tjenester, men fengselskommunen

---

<sup>11</sup> Alle som har behov for langvarige og koordinerte sosial- og helsetjenester, har rett til å få utarbeidet en "individuell plan". Planen er et verktøy som beskriver hva som skal til for at den enkelte skal nå individuelle mål. Kriminalomsorgen plikter ikke å utarbeide individuell plan (Lovdata.no "Forskrift om individuell plan").

skal *samordne* det. Det må en lovendring til hvis fengselskommunen skal få samordningsansvaret på permanent basis<sup>12</sup>.

De to Nav-ansatte prosjektmedarbeiderne i fengselskommunen vil fungere som bindeledd mellom den innsatte i fengsel og tjenesteyterne på utsiden. Det innebærer å samordne tjenester fra Nav-kontoret og andre tjenesteytere, slik som skole, helsetjeneste og frivillige organisasjoner. Underveis skal prosjektet synliggjøre ”gråsoner”, det vil si avdekke uklarheter i lovverket når det gjelder ansvarsforhold og svakheter i eksisterende ordninger (Rammedokument 2009 og Prosjektbeskrivelse 2010).

## 4.6 Samarbeidsprosjektets målgruppe

Målgruppen i Samarbeidsprosjektet er først og fremst innsatte som fyller vilkårene for deltagelse i kvalifiseringsprogrammet, det vil si at de må ha vesentlig nedsatt arbeidsevne og ikke kan motta uføretrygd eller lignende. Vedtak om plass i kvalifiseringsprogrammet gjøres formelt av hjemkommunen først *etter* løslatelse, men man kan likevel kartlegge hva slags ytelser de innsatte trolig vil få etter soning. At planleggingen skal begynne mens de sitter inne, er poenget med prosjektet. (Rammedokument 2009).

### 4.6.1 Utvidet målgruppe og vurdering av deltagere

I Samarbeidsprosjektets rammedokument tas det høyde for at det ikke nødvendigvis er et stort antall innsatte som passer for kvalifiseringsprogrammet. ”Hvis det viser seg at det er for få innsatte i den prioriterte målgruppen, skal det åpnes for å ta inn deltagere som kvalifiserer til andre arbeidsrettede tiltak” (Rammedokument 2009: 5).

Alle som fyller vilkårene, har rett til kvalifiseringsprogrammet, uavhengig av om de har sittet inne. Men i vilkårene for kvalifiseringsprogrammet står det at kvalifiseringsprogrammet er en rettighet *forutsatt* at Nav kan tilby et tilpasset program (”Kvalifiseringsprogram”, Arbeidsdepartementets nettsider 2011). Nav må dessuten foreta en skjønnsmessig vurdering av om vedkommende har nytte av å være med. Kvalifiseringsprogrammet forutsetter

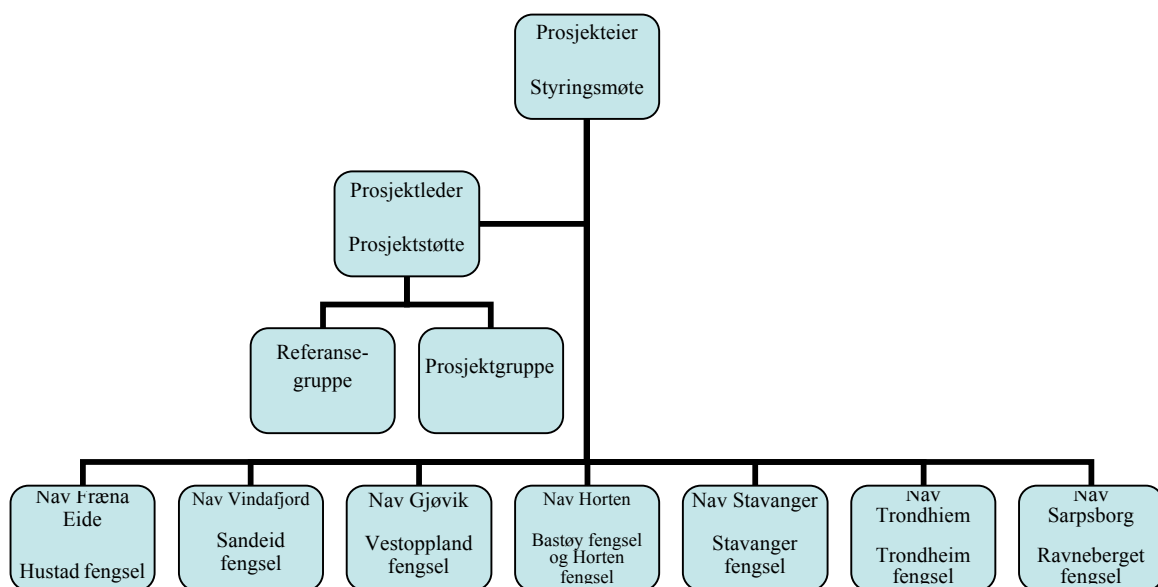
---

<sup>12</sup> Prosjektet skal evalueres av Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) i perioden 2011-2014. Min masteroppgave er skrevet helt uavhengig av evalueringen.

motiverte deltagere, og det er frivillig. Søkere må ha gjennomgått en obligatorisk arbeidsevnevurdering (Rammedokument 2009).

## 4.7 Samarbeidsprosjektets organisering

Samarbeidsprosjektet er bygget opp i flere nivåer, med sentral prosjekteier på toppen og syv lokalprosjekter.



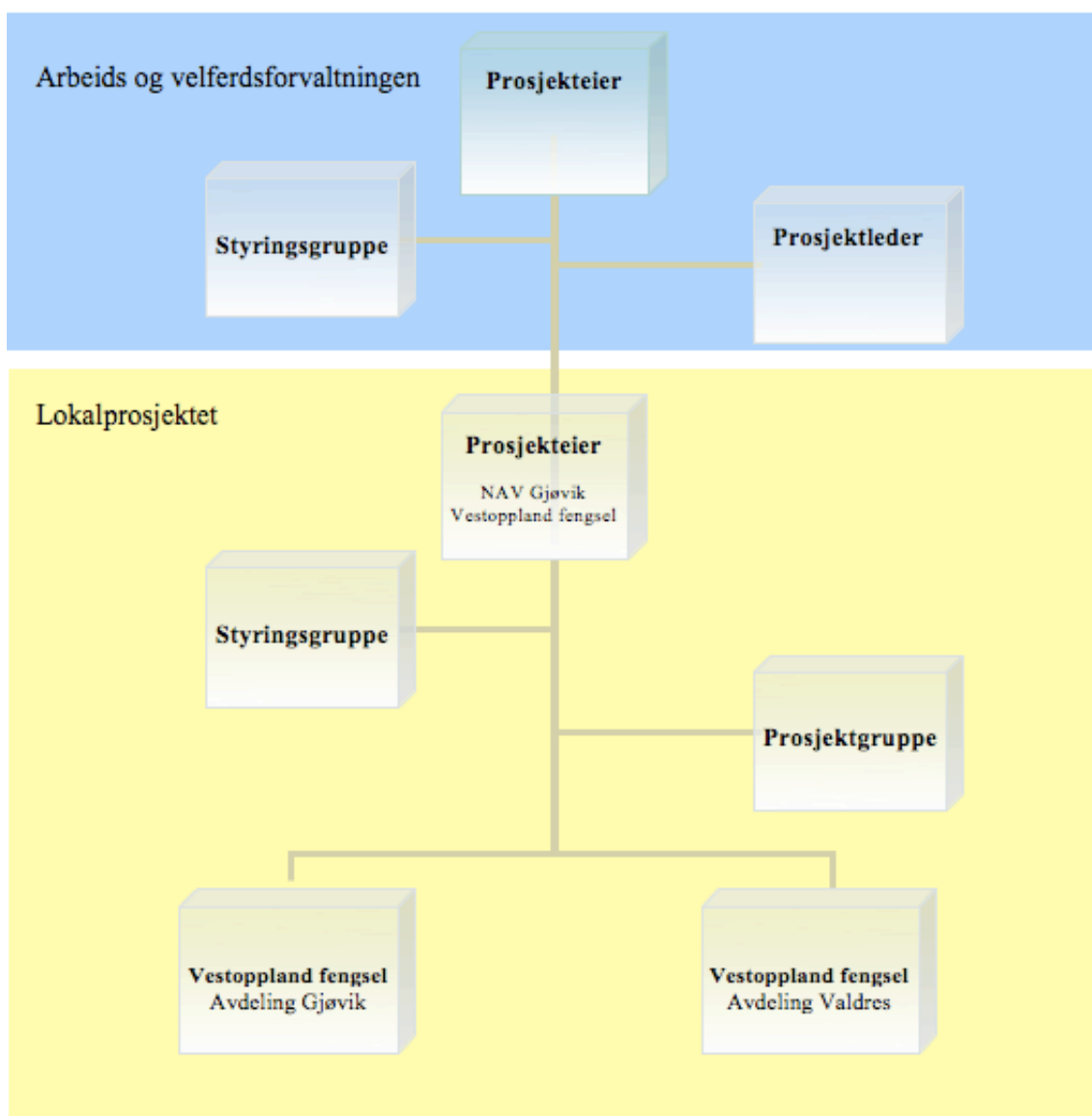
Figur 1 Prosjektets organisering (Prosjektbeskrivelse 2010)

Prosjektet ledes av prosjekteier, som er Arbeids- og velferdsdirektoratet seksjon Sosiale tjenester fagstab. Seksjonssjefen har det overordnede ansvaret. Ledelse utøves gjennom styringsmøtet, som avholdes 6 ganger i året. Møtet ledes av prosjekteier, og har deltagelse fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, Kriminalomsorgens Sentrale Forvaltning, samt prosjektleder (Prosjektbeskrivelse 2010).

Organisasjonskartet angir at de lokale prosjektene rapporterer til styringsmøtet. Det viser også en prosjektleder som en støttefunksjon. Underlagt prosjektleder er det en prosjektgruppe og en referansegruppe. I prosjektbeskrivelsen står det at prosjektleder skal ha ansvar for den daglige operative styringen, koordineringen og oppfølging av prosjektet. Hun skal gjennomføre regelmessige prosjektbesøk, prosjektmøter, referansegruppemøter og nettverkssamlinger (Prosjektbeskrivelse 2010).

De syv lokalprosjektene skal ha egen prosjektledelse, samt rapportere til sentralprosjektet. Hvert lokalprosjekt har to prosjektmedarbeidere i fulltidsstillinger, ansatt i Nav i fengselskommunen. Grunnen til at de er ansatt i Nav og ikke i kriminalomsorgen, er et ønske om fokus på tiden etter soning, og ikke selve straffegjennomføringen. De skal sørge for organiseringen av eget prosjekt og tilpasse det til den ordinære virksomheten. Det betyr at prosjektene ikke er identiske, og hensikten er også å prøve ut ulike modeller for samarbeidet (Prosjektbeskrivelse 2010 og Rammedokument 2009).

## 4.8 Lokalprosjektet Gjøvik kommune med Vestoppland fengsel



Figur 2 Lokalprosjektets organisering (Prosjektplan Gjøvik/Vestoppland 2009)

Lokalprosjektet Gjøvik/Vestoppland ledes av prosjekteier, som er Nav Gjøvik og Vestoppland fengsel i fellesskap. Organisasjonskartet viser en styringsgruppe og en prosjektgruppe som støttefunksjon. Det angir ikke en egen prosjektleder.

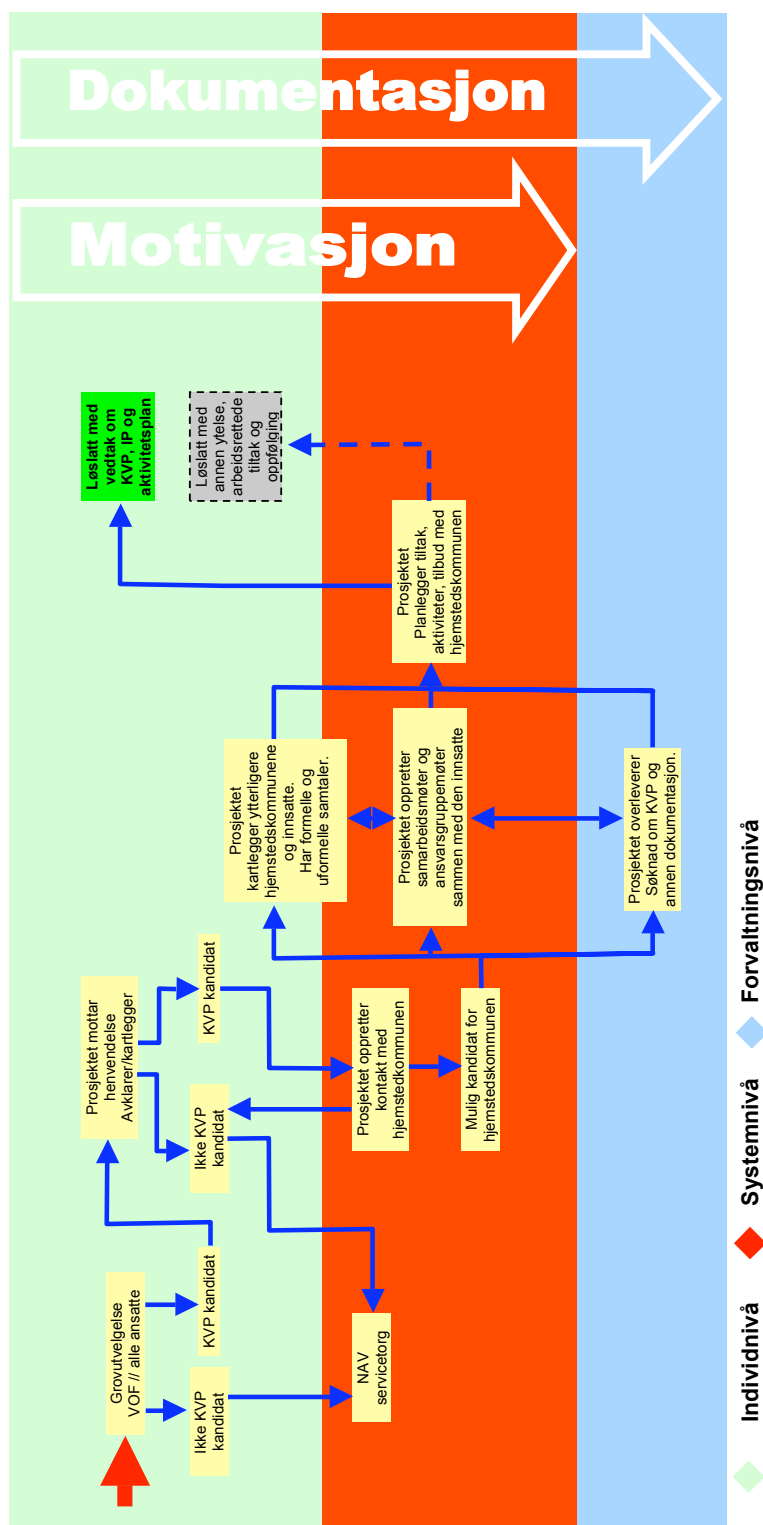
I prosjektplanen står det imidlertid at en av de to prosjektmedarbeiderne, har fått en tilleggfunksjon. Han sitter i styringsgruppen sammen med prosjekteierne, og har fått noe prosjektlederansvar.

Prosjektmedarbeiderne skal drifte lokalprosjektet. På individnivå skal prosjektmedarbeiderne være tilstede i fengselet og jobbe tett på de innsatte. De skal finne kandidater til kvalifiseringsprogrammet, kartlegge og avklare, og ha løpende kontakt med hjemkommunene. På systemnivå skal de dokumentere og rapportere oppover til ledelse lokalt og sentralt (Prosjektplan Gjøvik/Vestoppland 2009). Flytdiagrammet i figur 3 på neste side er laget av prosjektmedarbeiderne, og viser hvordan samarbeidet foregår. I neste kapittel blir dette beskrevet nærmere.

#### **4.8.1 Vestoppland fengsel**

Fengselet er delt inn i to avdelinger med mannlige innsatte. Avdeling Gjøvik er et lukket fengsel med høyt sikkerhetsnivå og 24 plasser. Cirka 150 settes inn til soning i løpet av et år. 50 prosent har kortere dommer, fra 2 måneder til 1,5 år. 50 prosent sitter i varetekt med en snittvarighet på 14–34 dager. Noen av de om lag 300 som løslates fra Vestoppland fengsel hvert år, løslates direkte fra Gjøvik, noen overføres til andre fengsler, mens de fleste overflyttes til avdeling Valdres før løslatelse. Avdeling Valdres er et åpent fengsel med lavt sikkerhetsnivå og 25 plasser. Cirka 140 settes inn til soning hvert år. Også her er hovedvekten korte dommer, fra 1 måned til 1 år (Notat fra førstebetjent 2010).

Vestoppland fengsel har 36 ansatte, fordelt på 20 på Gjøvik og 16 i Valdres. Fengselet har servicekontor med en 20 prosent Nav-stilling på hver avdeling. Denne Nav-stillingen var på plass før Samarbeidsprosjektet startet, og kommer i tillegg til de to prosjektmedarbeiderne. Øvrige samarbeidspartnere er skole, helse, prest, bibliotek, konfliktråd, frivillige organisasjoner, samt industri, næringsliv og bønder i Valdres. Den ”typiske” innsatt er mellom 20 og 40 år, er gjenganger, rusmisbruker, sliter med psykiske lidelser, har ikke fullført grunnskole, er arbeidsledig og har ikke ordnede boforhold. De er kjent av hjelpeapparatet og ”behersker å mislykkes” (Notat fra førstebetjent 2010).



Figur 3 Gangen i samarbeidet på Gjøvik/Vestoppland. Modellen er utarbeidet av de to prosjektmedarbeiderne.

# 5 Empirisk beskrivelse av samarbeidet

## 5.1 Innledning

I dette kapittelet beskriver jeg hvordan Samarbeidsprosjektet på Gjøvik/Vestoppland fungerer langs en rekke dimensjoner. Jeg begynner med Samarbeidsprosjektets forankring, organisering og styring ovenfra. Jeg tar også for meg aktørenes reaksjon på styringsformen.

Deretter beskriver jeg aktørenes rolle i samarbeidet, det vil si hvilke oppgaver prosjektmedarbeiderne, fengselet, hjemkommunen og den innsatte har, og hva de bidrar med i samarbeidet. Jeg beskriver også hva som skjer når aktørene møtes, og hvilke metoder de bruker for å påvirke hverandre.

Videre beskriver jeg aktørenes kompetanse og kunnskap om hverandres etater. Jeg belyser hvilken betydning disse dimensjonene har for kvaliteten på samarbeidet, og om aktørene opplever en motsetning mellom etatenes virkeområder innenfor velferd og kontroll.

Under overskriften ansvarsforhold og bruk av skjønn beskriver jeg aktørenes oppfatninger av hvem som har ansvaret for å ivareta innsattes rettigheter. Jeg viser hvordan lovverket tolkes, og hvordan aktørene bruker skjønn i vurderingen av hva som er riktig å gjøre.

Til slutt beskriver jeg aktørenes syn på innsatte som gruppe, og hvorvidt dette påvirker samarbeidet mellom etatene.

### 5.1.1 Det første møtet med prosjektet

Mitt møte med prosjektet startet med en biltur i september. Jeg skulle sitte på med de to prosjektmedarbeiderne fra Gjøvik til fengselsavdelingen i Valdres, og på turen fikk jeg et første innblikk i hva prosjektet går ut på:

*Vi har ett mål, og det er å få innsatte inn i kvalifiseringsprogrammet. De skal ha en plan fra dag én, så da tar vi kontakt med hjemkommunen (...). Det er oppholdskommunen før innsettelse som har ansvaret. (...) Vi oppfordrer dem til å komme på besøk, men det er ikke alltid så lett (...). Det er i hvert fall lett å slenge på røret når fengselet ringer. (...) Fengsel*



*fungerer som en hvilepute for kommunen. (...). Vi møter de innsatte sånn som de "egentlig" er, når de er rusfrie (...)* (Prosjektmedarbeider 1)

I samtalen med prosjektmedarbeiderne kom det raskt frem at jeg ikke var den eneste med spørsmål. Prosjektmedarbeiderne var usikre på prosjektets mål og rammer. Videre fortalte de om *merkelige* møter med hjemkommuner, *pussige* holdninger til innsatte og ikke minst om *rare versjoner* av regelverket.

*Vi har møtt på så mange varianter av kvalifiseringsprogrammet! "Lavterskel KVP" og "forsterka KVP". Hva er det, liksom? KVP i seg selv er jo et lavterskeltilbud. Brukermedvirkning skal være i fokus nå, men vi ser veldig mye "her er de hos oss, og da gjør vi det slik". Mye avhenger av hva saksbehandleren ser av muligheter. Derfor må vi være kreative for å få til ting.* (Prosjektmedarbeider 2).

## 5.2 Samarbeidsprosjektets forankring, organisering og styring ovenfra

### 5.2.1 Forankring og organisering

#### Sentralt

Samarbeidsprosjektet er forankret i Arbeids- og velferdsdirektoratet, med seksjonssjefen for Sosiale Tjenester som eier og øverste ansvarlige. Kriminalomsorgens Sentrale Forvaltning er medeier og samarbeidspartner. Ifølge prosjektleder som er ansatt i direktoratet, og representanten fra Kriminalomsorgens Sentrale Forvaltning, fungerer samarbeidet i den sentrale styringsgruppen bra: De ringer hverandre dersom det skulle være noe, det er lett å spørre hverandre om råd, og at de møtes ved behov. Men de er likevel opptatt av at de må følge linjen: Prosjektleder formidler saker som har med Nav å gjøre oppover og nedover i Arbeids- og velferdsdirektoratet hierarki, mens saker som har med kriminalomsorgen å gjøre går via styrerepresentanten fra Kriminalomsorgens Sentrale Forvaltning.

På spørsmål om bakgrunnen for prosjektet, kom det overraskende på meg at sentralstyremedlemmene ikke hadde noe klart svar på hvorfor det ble startet. Prosjektleder var ærlig på at hun måtte *"lete litt i skuffen"* for å finne ut av det. Dette har antageligvis en sammenheng med en omorganisering i direktoratet, som jeg kommer tilbake til. Da jeg

intervjuet henne et par måneder senere, kunne hun imidlertid fortelle at prosjektets røtter går tilbake til regjeringens ”handlingsplan mot fattigdom” fra 2006. På spørsmål om hun mener det er lagt sterke politiske føringer på prosjektet, er konklusjonen hennes at hun oppfatter kvalifiseringsprogrammet som et stort satsningsområde, men at føringene ikke er sterke på prosjektet.

## Lokalt

Lokalprosjektet eies av Nav Gjøvik og Vestoppland fengsel, og forankringen virker klarere her enn sentralt. I forkant av Samarbeidsprosjektet hadde Nav-leder på Gjøvik merket seg at det er et *krav*, som hun sier, om samarbeid med kriminalomsorgen. Hun har Samarbeidsavtalen mellom Nav og kriminalomsorgen fra 2006 foran seg når hun forteller om dette:

*Her står det jo at det skal være en kontaktperson i fengselet, og den samme avtalen gjelder på fylkesnivå. Men jeg har vært helt i villrede på hvordan vi skal få det til ressursmessig! (Nav-leder Gjøvik)*

Derfor ville hun gjerne søke om deltagelse i Samarbeidsprosjektet da hun fikk muligheten i 2009, noe fengselsleder på Vestoppland også var interessert i.

I dag sitter Nav-leder og fengselsleder i den lokale styringsgruppen, sammen med en representant fra kriminalomsorgen region NordØst, en representant fra Nav Oppland, og en av prosjektmedarbeiderne. Styret møtes cirka tre ganger i året, men har ikke så mye direkte kontakt med prosjektet utenom dette. Nav-leder forklarer:

*Noen av de andre lokalprosjektene har Nav-leder selv som prosjektleder, men det er ikke jeg. [Prosjektmedarbeider NN] har fått prosjektlederrollen av meg igjen, og rapporterer til meg. (Nav-leder Gjøvik)*

De to prosjektmedarbeiderne på Gjøvik/Vestoppland mener forankringen lokalt er *unik*. En av dem sier:

*Hos andre [lokalprosjekter] virker det som Nav har skrevet prosjektsøknaden på egenhånd, og at fengselet bare har fått den i ettertid. Mange av dem sliter nå med samarbeidet med fengselet. (Prosjektmedarbeider 1)*

## Ulike modeller

Da jeg besøkte Samarbeidsprosjektet cirka et år etter at det startet, var det kommet godt i gang. Som planlagt arrangeres det prosjektsamlinger tre-fire ganger i året, og nettverkssamlinger to ganger i året. Jeg var tilstede på en nettverkssamling i oktober 2010, der sentralledelsen og de syv lokalprosjektene deltok. I løpet av de to dagene ble det holdt en rekke innlegg om hvordan de syv lokalprosjektene fungerer. Jeg skal ikke si for mye om de seks prosjektene jeg ikke har inngående informasjon om, men vil si noe om de ulike samarbeidsmodellene som skal prøves ut. Med modeller menes måten de jobber på opp mot hjemkommunene, og hvordan samarbeidet implementeres. Noen reiser mye ut til kommunene, andre har mest telefonkontakt. Noen benytter seg mer av frivillige organisasjoner enn andre. Noen jobber på systemnivå, og har kanskje én kommune som svært mange innsatte løslates til. Da kan det være aktuelt for dem å lage en egen avtale med denne kommunen. Andre lokalprosjekter jobber tett med de innsatte på individnivå. Prosjektleder forteller at arbeidet er todelt: Prosjektmedarbeiderne skal få til et samarbeid med fengselet, og opprette et samarbeid mellom fengsel og hjemkommuner. Men bortsett fra dette, varierer lokalprosjektene etter bemanning og kompetanseområder.

### 5.2.2 Uenighet om styring ovenfra

#### Hvem styrer?

Lokalprosjektene har frie tøyler til å jobbe slik de mener er best, og prosjektleder er opptatt av å være åpen for innspill:

*Som jeg sier: Så lenge de får bekreftelse fra meg på at de er innenfor prosjektbeskrivelsen og rammedokumentet, så GO! (Prosjektleder).*

Prosjektleder forteller at hun ikke vil styre lokalprosjektene for mye ovenfra, og at dette blir tatt ulikt i mot hos de syv lokalprosjektene. Gjøvik/Vestoppland skiller seg ut fordi de ønsker mer styring:

*De vil ikke ha så fri rolle i prosjektet virker det som. Mens de andre prosjektene synes det er veldig greit, fordi prosjektet går ut på at de skal få lov til å prøve seg frem: "Hvilke modeller fungerer, hvilke ikke?" Da kan ikke jeg sitte og si: "Hallo, dere må gjøre det sånn". (...) De har oversikten over sin kommune. Om det er noe som bør forandres på, så er det de som har kunnskapen om det. Og hvis de feiler, så synes jeg egentlig det er bra. For da får de sett at det ikke funker, og da kan de ta bort det, og prøve noe annet. (Prosjektleder)*

Prosjektmedarbeiderne på Gjøvik bekrefter at de har savnet retningslinjer. De lurer på hva som ansees som suksess og hva som er gjeldende definisjon av målgruppen. De har oppdaget at mange av de andre prosjektene jobber med innsatte som kvalifiserer for arbeidsavklaringspenger (AAP). På Gjøvik er de konsekvente på bare å jobbe med kandidater til kvalifiseringsprogrammet (KVP), i den tro at det også er meningen. I planene de forholder seg til står det at målgruppen *kan* utvides hvis det viser seg å være for få KVP-kandidater blant de innsatte, og i mine intervjuer med sentralledelsen får jeg høre at det er flere som har benyttet seg av dette. Problemet er at kommunikasjonen med Gjøvik/Vestoppland har vært mangelfull, eller at den ikke har blitt oppfattet, avhengig av om man spør sentralledelsen eller de på Gjøvik. En av prosjektmedarbeiderne sier:

*Vi skulle gjerne hatt litt mer orientering om hvordan de ulike prosjektene ligger an. Til inspirasjon og motivasjon. Vi klarer å ivareta det selv, da, men selv om det skal være ulike modeller, så er det ikke sikkert at vi gjør det riktig. Det hadde vært greit med tilbakemelding på om vi er litt ute av kurs for eksempel. Man går nye stier i et prosjekt, men vi vil likevel ha litt mer retningslinjer (Prosjektmedarbeider 1)*

### **Kaotisk start**

Både prosjektleder og aktørene på Gjøvik/Vestoppland er åpne om styringskonflikten, og de har snakket om den seg i mellom også. De har blitt *enige om at de er uenige*, som prosjektleder uttrykker det. Begge parter har teorier om hvorfor uenigheten har oppstått, og mye av svaret ligger i det flere betegner som en *kaotisk start*. Fra prosjektet ble planlagt, til det startet opp høsten 2009 og frem til i dag, har det vært hele tre prosjektledere. I denne perioden gikk Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennom en omorganisering, som førte til at flere nøkkelpersoner forsvant ut av prosjektet, deriblant styringsgruppen. Da den nåværende prosjektlederen begynte i mars 2010, følte hun at *alt fløyt*. Hennes bakgrunn er fra kriminalomsorgen, og da hun begynte i Arbeids- og velferdsdirektoratet fikk hun ikke skikkelig opplæring av sin forgjenger. I tillegg måtte prosjektet få på plass et nytt styre. I mangel på en naturlig styringsarena, måtte prosjektleder innhente informasjon flere steder. Hun opplevde at ting var *uoversiktlig og utfordrende*:

*Når jeg var rundt på prosjektene kom det en del spørsmål, og det var mye jeg måtte finne ut av ganske kjapt, sånn at jeg hadde noe å vise til når jeg kom tilbake. Hvis man skal gi råd, må man også vite en del om systemet. Det var en veldig flying start, det var det. Men jeg la meg helt flat. De som var i prosjektene satt på mye erfaring selv, så det var nesten lettere for meg å linke dem opp mot hverandre. Jeg linket de med veldig god erfaring opp mot de*

*som ikke hadde det, så de hjalp hverandre. Det tror jeg var det viktigste å starte med, heller enn at jeg skulle lese meg opp på alt, for du kan ikke vite alt når du sitter sentralt.*  
(Prosjektleder)

Prosjektleder tror ikke lokalprosjektene la noe særlig merke til rotet:

*De var egentlig bare glad for å få en fast prosjektleder. De hadde savnet litt faste retningslinjer på hva som skjer, så jeg var kjapp med å dra på besøk for å fortelle om bakgrunnen min og mine tanker om veien videre. Det hjalp veldig, det fikk jeg tilbakemeldinger på. De fikk et ansikt å forholde seg til. En prosjektleder hadde sagt noe, så kommer jeg og sier noe annet, det er forvirrende. Helt klart.* (Prosjektleder)

Men på Gjøvik/Vestoppland ble de ikke beroliget. De brukte mye energi på å finne ut av ting på egenhånd, og etterlyste en prosjektplan. En av de tidligere prosjektlederne hadde begynt å skrive en *prosjektbeskrivelse*, men først et godt stykke ut i prosjektperioden fikk lokalprosjektene tilsendt en ny, godkjent versjon av denne. Når jeg spør prosjektleder hva slags planer og dokumenter som gjelder, svarer hun:

*Det er prosjektbeskrivelsen de jobber ut fra, og rammedokumentet som ligger til grunn. I rammedokumentet har du hovedmål og delmål (...) I prosjektbeskrivelsen står det litt annerledes, og det er fordi det er to forskjellige som har laget den. Der har du det med den litt kaotiske begynnelsen, med at folk bytter hatter og at noen andre tok over. I beskrivelsen står det ikke hovedmål og delmål. Så mangler det noe der som står i rammedokumentet, og motsatt noe som står i prosjektbeskrivelsen som ikke står i rammedokumentet. De må brukes opp mot hverandre. Begge gjelder, og det har de fått beskjed om.* (Prosjektleder)

Prosjektmedarbeiderne på Gjøvik hadde også lurt på hvem som sitter i den sentrale styringsgruppen, og var glade da planen endelig kom.

*Den har fungert som et verktøy for oss, for vi har lurt på: Hvem styrer?!*  
(Prosjektmedarbeider 1)

## **Hel ble til halv**

Det var også en annen opplysning som kom overraskende på aktørene på Gjøvik/Vestoppland, nemlig at prosjektlederen ikke skulle fortsette i fulltidsstilling. Fra januar 2011 har hun vært i 50 prosent stilling, og jobbet med andre ting i direktoratet parallelt med prosjektet. Prosjektleder mener at det ikke er av så stor betydning for lokalprosjektene, og sier at det egentlig bare betyr at hun ikke vil være fysisk tilstede på alle prosjektsamlingene. Men da hun skrev i en e-post at hun skulle være 50 prosent, skapte det uro. Prosjektmedarbeiderne reagerte slik:

*Det ble noe nytt, hva er dette? Hvilke signaler gir det utad? Hva tenker eierne? Hva er formålet med det? Har de mål om noe? Kan det være nedprioritering? Får det konsekvenser? (Prosjektmedarbeider 1)*

Prosjektmedarbeidernes lokale leder på Nav Gjøvik oppsummerer hele konflikten på denne måten:

*Jeg var med fra starten og kjente på hvor betydningsfullt prosjektet var, det ble jo sagt at dette var viktig. Så hørte vi nå at hun bare skulle være 50 prosent og at hun ikke skal være med på prosjektmøter! Det er jeg skeptisk til. Hvis man skal holde i trådene, så må man være der. Hvis ikke kan det jo bli rent anarki. Jeg synes det er rart at ingen sier "du **skal** holde i trådene". Og det overrasker meg at det er "hemmeligholdt" hvem som sitter i den sentrale styringsgruppa, det fikk vi vite først nå! Og hvorfor er det ikke noen prosjektplan? Det forundrer meg ut fra en prosjekttankegang på systemnivå. Jeg har vært leder for mange prosjekter selv. Jeg lurar på: Er dette blitt nedprioritert? (...) Vi klarer å holde vår egen "drive", men den betydeligheten jeg følte i starten...Altså, jeg begynner å lure på om dette er så viktig som de skulle ha det til. Det påvirker motivasjonen vår, og jeg vil ikke at den skal bli borte. Men vi velger en kampstrategi i stedet (Nav-leder på Gjøvik).*

## **Styring lokalt**

Nav-leder på Gjøvik var med fra starten av prosjektet, og flere av mine informanter bekrefter at hun tidlig tok styring. Men det betyr ikke at hun har holdt stramt i tøylene utover i prosjektperioden. Tvert i mot har prosjektmedarbeiderne i stor grad overtatt styringen, og det var også meningen fra Nav-lederens side, i og med at hun ga en av prosjektmedarbeiderne rollen som prosjektleder lokalt. Prosjektleder sentralt tror at noe av årsaken til at prosjektmedarbeiderne på Gjøvik har etterlyst mer styring, er at de ikke har blitt styrt tilstrekkelig av sin egen Nav-leder. En annen årsak prosjektleder påpeker, er at manglende bakgrunn fra Nav muligens gjør prosjektmedarbeiderne usikre i rollen. Hun sier:

*Det er alltid lettere å jobbe når du får føringer på "sånn og sånn", hvis du ikke er vant til å ha fritt spillerom ut fra de forutsetningene som er lagt. Det er kanskje litt der det ligger. (Prosjektleder)*

Dette er prosjektmedarbeiderne inne på selv også. En av dem tror at de har mer *ansvar og frihet* enn andre prosjekter som har en *sterkere Nav-leder*, men på spørsmål om de kunne ønske at Nav-leder var sterkere inne, svarer prosjektmedarbeideren:

*Egentlig ikke, for det er gøy å bestemme mye selv. Men det kan forklare noe av frustrasjonen vår. (Prosjektmedarbeider 2)*

Begge prosjektmedarbeiderne forteller at forholdene har bedret seg, og at de ikke lenger er så usikre som de var i starten. De har slått seg til ro med at de ikke blir styrt så mye ovenfra. En av dem sier:

*Jeg trodde de hadde sett litt mer for seg hva de ville ha, men slik var det ikke. De hadde ikke svar på noe selv. Men det er på én måte et bra utgangspunkt for et prosjekt. I ettertid ser jeg at det. Det er absolutt ikke så forvirrende lenger. (Prosjektmedarbeider 2)*

Det har heller aldri vært snakk om personangrep, og uenigheten har ikke skapt vondt blod mellom aktørene. Prosjektleder føler at hun har tillit, og selv om prosjektmedarbeiderne mener at tilliten har vært truet av de skisserte problemene, har de positive ting å si om henne:

*Hun er til støtte for oss, vi får alltid svar og hun er åpen for alles meninger. Det er det positive med å ikke være styrende. (Prosjektmedarbeider 2)*

## **5.3 Aktørenes rolle i Samarbeidsprosjektet**

### **5.3.1 Prosjektmedarbeidernes rolle**

De to prosjektmedarbeiderne fungerer som bindeledd mellom fengselet, de innsatte og deres hjemkommuner. De er ansatt i Nav Gjøvik, og har kontor i Vestoppland fengsel. Når det kommer en ny innsatt til fengselet, blir de som er aktuelle deltagere for Samarbeidsprosjektet, *plukket opp* av prosjektmedarbeiderne:

*Vi tar kontakt og spør om det er noe vi kan hjelpe dem med. Hvis det viser seg at de ikke går på trykdeytelser eller at det er andre ting som gjør dem uaktuelle for prosjektet, innkaller vi dem til samtale. (Prosjektmedarbeider 2)*

Sammen med den innsatte, fengselet og importerte tjenester i fengselet som skole og helsetjeneste, kartlegger prosjektmedarbeiderne den innsatte. De finner ut hvilke ressurser den innsatte har, gjør realkompetansevurdering, arbeidsevnevurdering, avklarer gjeld, helse- og rusproblematikk og boligsituasjon. Selv om et hovedmål med prosjektet er å få innsatte inn i kvalifiseringsprogrammet, er det mye annet som må ligge til grunn for at den innsatte skal lykkes:

*Vi hjelper dem med alt. Kvalifiseringsprogrammet kan inneholde mye, men det hjelper ikke med et flott opplegg uten leilighet. Bolig er et viktig grunnlag for alt det andre. Vi hjelper*

*med gjeld, får posten sendt hit. Så hjelper vi med å ringe kreditorer, og sier at "den dagen de får inntekt skal de betale". Da går de fleste kreditorer med på å lage avtaler .*  
(Prosjektmedarbeider 2)

Det handler også om å motivere den innsatte, bygge tillit gjennom uformell prat og opprette en *allianse*, som en av prosjektmedarbeideren kaller det.

*Vi tar dem på alvor og spør: "Hva ønsker du deg etterpå?"* (Prosjektmedarbeider 1)

Mange innsatte har ikke tenkt så mye på fremtiden, men når de blir spurt direkte, blir de svar skyldige. En av de innsatte opplevde spørsmålet slik:

*[Prosjektmedarbeider] spurte "Hva skal du drive med, uansett om du skal ut i 2011 eller 2015?" "Å ja, det har jeg ikke tenkt på", svarte jeg. For jeg hadde jo ikke tenkt noe særlig på det, faktisk. Men da måtte jeg jo tenke på det, da.* (Innsatt 1)

Etter å ha snakket med den innsatte, tar prosjektmedarbeiderne kontakt med hjemkommunen. De orienterer om prosjektet og tar for seg hvilke tilbud som finnes, hva som er prøvd ut tidligere og hvordan dette har fungert. Det varierer hvor mye arbeid som må gjøres, avhengig av hvor komplekse problemer den innsatte har. Prosjektmedarbeiderne forteller at det er opp til kommunen hvor mye av jobben de vil gjøre selv.

*Men fellesnevneren er at vi sier: "Dere må finne folka som er nødvendige i forhold til den innsatte". Når vi får navna kaller vi dem inn til ansvarsgruppemøte der den innsatte er med.* (Prosjektmedarbeider 1)

Samtlige av mine informanter forteller at en av fordelene med prosjektet er at prosjektmedarbeiderne kan avlaste kommunen, og at de har ressurser til å reise, slik at partene kan møtes ansikt-til-ansikt, enten ved at saksbehandlere fra hjemkommunene kommer til fengselet, eller motsatt.

## **Lettere å ringe**

En annen fordel er at det er enklere for prosjektmedarbeiderne å kommunisere med hjemkommunen fordi de *snakker samme språk*, som flere av informantene uttrykker det. Tidligere har det vært mer tilfeldig hvem som tar kontakt med hjemkommunen. Fengselsleder på Vestoppland forteller at det har vært frustrerende for betjentene å ha ansvaret for å kontakte hjelpeapparatet, når de ikke har de rette forutsetningene for å gjøre en god jobb:



*De mangler den tette kontaktflaten mot Nav som Navs egne har. (...)Kontaktbetjentene har vært en del på telefonen, men det er lettere å legge på røret når det er en fra fengselet som ringer, og da er det klart det blir lettere å gi opp fra fengselets side også. Vi klarer ikke å nå frem på samme måte og har ikke innsikt i Navs problemverden. (Fengselsleder)*

De innsattes tilgang på telefon er svært begrenset, og på spørsmål om de ikke kan ringe selv, svarer en av de innsatte:

*Jo, men søknader tar lang tid, og jeg får aldri tak i folk når jeg først kan ringe. Det er irriterende, for jeg kan jo ikke akkurat stikke ned dit [Nav-kontoret] heller. (Innsatt 3)*

En annen sier:

*Jeg drev og ringte litt selv også. De [ansatte på Nav-kontoret] møtte meg egentlig bra, men jeg er sånn som vil ha ting gjort fort. Jeg er vant til det fra miljøet mitt, bang, bang, bang. Men det går jo ikke. Så jeg skrev under på at [Prosjektmedarbeider] skal ringe i stedet for meg. (Innsatt 2)*

I stedet for å kjeft på saksbehandleren i hjemkommunen, var avtalen at den innsatte kunne si fra til prosjektmedarbeider.

*Jeg har sagt fra når ting tar tid, for da blir jeg utålmodig. "Slapp av, det ordner seg", sier han da. Og det har faktisk ordna seg når han sier det. (Innsatt 2)*

Også de ansatte i hjemkommunene synes det er lettere å kommunisere med prosjektmedarbeiderne. Tonen har vært god, og ting blir fulgt opp på en mindre tilfeldig måte. En av dem påpeker at ting ofte *glipper* i kontakten med brukere, og at Samarbeidsprosjektet hindrer dette.

### **5.3.2 Fengselets rolle**

Fengselsbetjentenes oppgave er å bidra til at prosjektmedarbeiderne får gjort jobben sin. Mye handler om å tilrettelegge praktiske forhold, og førstebetjentene sier at de har tatt rollen som kontaktpersoner for prosjektet. En av dem beskriver oppgavene slik:

*For meg handler det bare om å være mest mulig effektive. Først var det å gi dem nøkler og sikkerhetsopplæring, få dem ut på avdeling for å bli kjent med folk, og få dem med på planmøtene. Få dem implementert, sånn at de skulle føle seg som en del av oss i større grad enn at de bare er fra Nav. De skulle få et eierforhold til fengselet. Det er det strukturelle, det har vi funnet ut av nå. Så nå er det mer ting i hverdagen. Innsatte blir kartlagt. Først får de en innstilling, så sier vi til [prosjektmedarbeiderne] "vi har fått en ny en", så kan de prate med ham og se om det er noe eller ikke. (Førstebetjent Gjøvik)*

Når den innsatte har fått dommen, er det to viktige datoer å forholde seg til: Datoen for prøveløslatelse og datoen for fulltid. Fengselet forholder seg i utgangspunktet til prøveløslatelsesdatoen, på to tredjedeler av sonet dom. Så forteller de prosjektmedarbeiderne hva som må på plass før de kan prøveløslates.

## **Planmøter**

I begynnelsen hadde prosjektmedarbeiderne tilgang til fengselets datasystemer, slik at de kunne bruke de innsattes journaler som en kanal til å finne deltagere. Men på grunn av personvern hensyn fikk de beskjed om at de ikke kan gjøre det på den måten. Først anså både fengselet og prosjektmedarbeiderne det som et problem, men etter hvert skjønnte de at det kunne løses ved at prosjektmedarbeiderne deltar på planmøter, som er ukentlige møter i fengselet der de diskuterer hver enkelt innsatt, og fordeler hvem som skal gjøre hva. Her er betjenter og om mulig representanter fra skole- og helsetilbud, samt prest og personen som er i 20 prosent Nav-stilling tilstede.

## **Vanskeligere i Valdres**

Prosjektmedarbeiderne synes at planmøtene fungerer veldig bra, men at det har vært noen forskjeller mellom fengselets to avdelinger:

*Det var vanskelig i Valdres i starten. Planmøtene var midt på dagen, og folk hadde ikke tid til å bryte opp. Nå er det lagt til morgenen i stedet, og det fungerer bedre.  
(Prosjektmedarbeider 1)*

Førstebetjenten i Valdres forteller at de har slitt litt med de importerte tjenestene i fengselet, slik som å ha tilgang til helsepersonell. Både fra førstebetjenten og prosjektmedarbeiderne får jeg inntrykk av at det har vært uheldig for prosjektet. En annen utfordring er avstanden på 12 mil mellom Gjøvik og Valdres. Prosjektmedarbeiderne har kontor i fengselsavdelingen på Gjøvik, og er i større grad fysisk til stede der. Avdeling Valdres var heller ikke inne i prosessen like tidlig som avdeling Gjøvik. Ifølge førstebetjenten i Valdres visste han ikke noe om prosjektet, før det var klart at de skulle være med. Han tror "eierforholdet" til prosjektet er større på Gjøvik, fordi det *sitter mer i veggene der*. Men trass i startproblemer mener han at samarbeidet nå er godt kjørt inn i Valdres også.

## **”Vi kan ikke glemme regelverket”**

En utfordring som gjelder begge avdelinger, er at Samarbeidsprosjektet ikke kan gå på bekostning av fengselets sikkerhetsrutiner. I mange tilfeller hadde det vært praktisk om den innsatte kunne forlate fengselet for å ordne ting sammen med prosjektmedarbeiderne, for eksempel for å møte saksbehandler i hjemkommune. Førstebetjent forteller at de i utgangspunktet er positive til slike møter, men at det krever fremstilling, som betyr at de kan forlate fengselet i følge med tjenestemann.

*Vi kan ikke glemme regelverket. Man må ha en veldig god begrunnelse for å få fremstilling, det er en individuell vurdering i hvert enkelt tilfelle. Så det er ikke det vanlige at den innsatte blir med [prosjektmedarbeiderne]. Det må være minst to betjenter med, og det er en kostbar affære. Men noen av dem kan jo få permisjon, og det krever ikke følge.  
(Førstebetjent Gjøvik)*

### **5.3.3 Hjemkommunens rolle**

Hvis saksbehandleren i hjemkommunen er enig med prosjektmedarbeideren i at den innsatte egner seg for kvalifiseringsprogrammet, begynner de å planlegge innholdet i programmet. Det varierer hvilke tiltaksspekter kommunen kan tilby, men innholdet hos de tre kommunene jeg har snakket med går i hovedsak ut på tiltak som rusmestringskurs og kurs som kan hjelpe dem i arbeidslivet. I en av hjemkommunene intervjuet jeg to ansatte som begge har kontakt med den innsatte som skal løslates til dem:

*Vi gir tips og råd rundt det meste i Nav. Jeg er primært inne i forhold til arbeidsplass og utdanning. Det er litt uvisst om vi skal starte opp en praksisplass, sånn at arbeidsgiver kan teste ham ut. En annen løsning er at vi støtter lønnen hans i prøvetiden. Det er såpass langt frem at det ikke er helt avklart ennå, men vi har begynt å se på mulighetene. [Saksbehandler NN] er inne i forhold til oppfølging av rus. Han jobber for å få i gang tanker om eget rusmønster, og skal fortsette samtaler om det når han kommer ut. (Nav-ansatt i hjemkommune 3)*

I en av de andre hjemkommunene var den innsatte nettopp blitt løslatt da jeg intervjuet saksbehandleren, og hun forteller at han har begynt i kvalifiseringsprogrammet og deltar i et kurs de kaller ”jobb og muligheter”, som innebærer både teori og praksis i bedrift.

Saksbehandleren er opptatt av tett oppfølging:

*Jeg ringer og vekker ham om morgenen, kjører ham til jobb hvis han ikke har rukket bussen. Jeg må være på tilbudssida, fordi han trenger starthjelp! Det er sånn vi vil jobbe i*

*kvalifiseringsprogrammet. Vi må være nær bruker, på telefon, på sms – være der for den enkelte. (Nav-ansatt i hjemkommune 2)*

Samarbeidsprosjektet har vært i kontakt med saksbehandlere i over 30 ulike kommuner, men kontakten er ikke på daglig basis. I den forstand har ikke hjemkommunen en definerbar rolle på lik linje med de andre aktørene i prosjektet. På den annen side påpeker samtlige av mine informanter at hjemkommunens innsats er avgjørende for prosjektet. En av førstebetjentene sier det slik:

*Når det er snakk om å lykkes, så handler det i stor grad om å få hjemkommunen på banen tidlig. Det er kommunen som "eier" den innsatte, ikke kriminalomsorgen. (...) Vi ser at vi må ha Nav inn for å få de innsatte ut i jobb. (Førstebetjent Gjøvik)*

Informantene er opptatt av at det er i hjemkommunen den innsatte skal leve etter soning, og det er hjemkommunen som har det siste ordet i forbindelse med ytelser og ulike tiltak. Det er de som fatter det endelige vedtaket om plass i kvalifiseringsprogrammet. Når mine informanter sier at så-så mange innsatte *går ut av fengselet med et KVP-vedtak i hånden*, så mener de det ikke rent formelt, men at de har fått lovnad om at de kommer til å få vedtaket. De tre innsatte jeg har intervjuet, hadde alle fått "innvilget" kvalifiseringsprogrammet, og saksbehandleren til en av dem kommenterer:

*Vi lover ingenting, det er vi nøye på. Men vi kan si: "Hvis du fortsetter sånn som nå, og følger opp det vi har avtalt, da kan vi love vedtak om KVP. (Nav-ansatt i hjemkommune 1)*

## **Vet ikke at han sitter inne**

Samarbeidsavtalen mellom Nav og kriminalomsorgen understreker at både fengsel og hjemkommune skal bidra til å få den innsatte på rett kjøll. Denne avtalen hadde ikke saksbehandlerne jeg intervjuet hørt noe særlig om, og de mener at det generelt er altfor lite samarbeid mellom etatene. I to av de tre hjemkommunene hadde saksbehandlerne vært borti innsatte før. De forteller at kommunikasjonen mellom kriminalomsorgen og Nav har vært mangelfull, og noen ganger helt fraværende. En av saksbehandlerne forklarer:

*Det har jo skjedd at noen har tatt kontakt med oss mens de har vært inne, og da har vi prøvd å få det til. Men det er ikke alltid vi har visst at de sitter inne. Så har de vært borte noen måneder (...) Så dukker de opp igjen her og sier "nå må jeg ha mat". De har mista boligen når de sitter inne, ikke sant. Da må vi ta det derfra, med å gi nødhjelp til mat. Så får vi se hva de har av klær. Ingenting har vært planlagt, så da kommer de bare ut, ja, sånn som de blir sluppet ut. (Nav-ansatt i hjemkommune 1)*

Denne gangen har saksbehandlerne blitt kontaktet av prosjektmedarbeiderne, og har møtt den innsatte mens de sitter inne. En av dem forteller at slike møter ikke er hverdagskost:

*De soner ofte langt borte, og det er ikke gitt at vi kan bruke en dag på å reise. Det blir for dyrt for oss rett og slett, at kommunen skal bære det med reiseutgifter og alt dette her. Det går nok ikke (Nav-ansatt i hjemkommune 1)*

## **Ressurser**

Mine informanter sier at tid og ressurser er en utfordring for Samarbeidsprosjektet. Fra og med i år er det kommunene som må dekke utgiftene til kvalifiseringsprogrammet, og det er et problem fordi prosjektmedarbeiderne ofte møter kommuner som sier at de ikke har økonomi til å ta ansvar for den innsatte.

Hjemkommunene forteller at de er avhengig av at ting har blitt gjort i fengselet, dersom den innsatte skal kunne begynne i kvalifiseringsprogrammet med en gang han kommer ut. Det henger sammen med en saksbehandlingstid på opp til seks måneder.

*Det er tilmålt tid i kvalifiseringsprogrammet (...)Vi har jo ikke lyst til å bruke opp tiden til utredning. At vi skal begynne å skrive søknader, kartlegge ham og så videre mens han er i kvalifiseringsprogrammet, det er ikke riktig. Derfor har han mulighet til å komme rett ut i KVP, hvis dette begynte mens han var inne. (Nav-ansatt i hjemkommune 1)*

### **5.3.4 Den innsattes rolle**

Den innsatte må være villig til å fortelle om sin situasjon til prosjektmedarbeiderne, og samarbeide med alle aktører. Prosjektleder understreker at det er den innsatte selv som til syvende og sist har ansvaret for sitt eget liv og veien videre:

*De skal ha ansvaret for hvordan og hva de ønsker å ha som innhold i kvalifiseringsprogrammet. De er også eiere av individuell plan, og skal ta del i tverrfaglige møter og vise at de er villige til å endre sin livssituasjon. Nav skal være veiledere og pådrivere. De innsatte må vise motivasjon og være ærlige og realistiske. Finnes det ingen motivasjon er det noe prosjektet og kontaktbetjent prøver å gjøre noe med. (Prosjektleder)*

Hjemkommunene forteller at de stiller krav, og at de forteller den innsatte hva de forventer når han kommer ut:

*Vi forventer at han er med på det som skal skje, at han svarer på henvendelser, at han ikke slår av telefonen. Skjer det noe som er dårlig, så er det greit, så lenge vi samarbeider og*

*kan komme ut av det igjen. Det er ikke dermed sagt at kvalifiseringsprogrammet stoppes, men han må samarbeide, ikke bli borte. (...) Han må forholde seg til reglene som er de samme som i arbeidslivet: Egenmelding på tre dager og ringe å si fra hvis du ikke kan møte hos arbeidsgiver. Noe utover det må du ha sykemelding. Du må gi beskjeder, oppføre deg ordentlig – alle sånne regler som vi andre forholder oss til, det må de også. (Nav-ansatt i hjemkommune 1)*

Den innsatte denne saksbehandleren har hatt kontakt med, forteller at han vil prøve å leve opp til forventningene. Jeg intervjuet ham like før han skulle ut, og da hadde han planer:

*Jeg skal i møte med kvalifiseringsprogrammet og friomsorgen på [dato]. Jeg vet ikke nøyaktig hva innholdet blir, men da skal vi snakke om mine fremtidsplaner, og vi har jo gjennomført det meste av planleggingen her inne. Når jeg kommer ut skal jeg være i kvalifiseringsprogrammet. Litt studier, og så jobbe. Jeg liker å jobbe på lager faktisk – fysisk arbeid. Jeg liker å ha noe å gjøre hele tida. At jeg kan gjøre ting som jeg ser må gjøres på lageret, og så er det stor mulighet for fast ansettelse etterpå. Det er jo det jeg vil ha (Innsatt 3)*

### **Positive til prosjektet**

Ifølge prosjektleder hender det at innsatte ikke vil være med i Samarbeidsprosjektet, men det har ikke prosjektmedarbeiderne på Gjøvik/Vestoppland opplevd ennå. De forteller at de innsatte er positive til prosjektet:

*De føler at de for første gang blir tatt på alvor. Det er en ny mulighet de ikke har hatt tidligere. Jeg sier ikke at de radikalt vil endre seg, men vi gir dem håp om at systemet kan fungere. Vi gir dem nye verktøy for å få til et samarbeid. (...) Noen er motiverte for endring, mange er bare motiverte for å komme ut. Alle er motiverte for å være med i prosjektet. (Prosjektmedarbeider 1)*

En av de innsatte, som har sittet i fengsel en rekke ganger før, sier:

*Alt var annerledes denne gang. De tok kontakt med meg! Den første uka jeg var her kom de og spurte om de kunne hjelpe meg. Jeg trengte ikke å skrive noen søknad engang! Prosjektet er motiverende. (Innsatt 1)*

### **5.3.5 Når aktørene møtes**

Prosjektmedarbeiderne har ingen sanksjonsmuligheter overfor hjemkommunene, og derfor er de avhengige av velvilje hos saksbehandlerne. En av prosjektmedarbeiderne sier det slik:

*Møter vi en ildsjel, er det ikke måte på hva som kan ordnes. Møter vi en som er midt i en skilsmisse, da møter vi døra. (Prosjektmedarbeider 2)*

Også den andre prosjektmedarbeideren forteller at mottagelsen varierer:

*De fleste synes det er alright, andre føler at vi trækker i blomsterbedet deres. Vi ringer bare og spør "hva skjer?", mens de føler at vi har styrt dem, at vi liksom sier at de [innsatte] **skal** inn i kvalifiseringsprogrammet deres. (Prosjektmedarbeider 1)*

Fordi prosjektmedarbeidere ikke har rett til å pålegge kommunene å gjøre ting, fant de fort ut at de er nødt til å være ydmyke hvis de skal komme noen vei.

*Vi er tydelige på at "her er det dere som bestemmer", fordi det er de som fatter vedtakene. Vi er en ressurs, og det er det viktig å få frem. Vi sier for eksempel at vi kan gjøre arbeidsevnevurdering for dem, sånn at de skjønner at vi kan bidra med noe de ellers måtte ha brukt tid på. (Prosjektmedarbeider 1)*

Prosjektleder mener prosjektmedarbeiderne gjør en veldig god jobb:

*De er flinke altså, selv om de sitter i varetekt, så får de til møter. De presser nesten kommunen, sier "nei, vi **vil** at de [innsatte] skal være med". [Prosjektmedarbeider NN] er jo rå der, kanskje litt på grensa noen ganger, til å si hva de skal og ikke skal. (...) Men de gjør en utrolig bra jobb med å synliggjøre det de har gjort sammen med den innsatte. Vise at de har noe å legge frem, sånn at det ikke blir sånn "hva kan dere tilby? Hva kan du gi meg", men heller "dette har vi gjort, er det noe dere kan hjelpe til med i forhold til det?". Og da blir de ofte sånn "ja, jøss, har dere gjort alt dette! Det skal vi klare". (Prosjektleder)*

Prosjektmedarbeiderne kompenserer altså for manglende sanksjonsmuligheter med å bruke overtalelse og gulrøtter. De forklarer, motiverer og legger opp til frivillige diskusjoner, som de kaller det. De roser hjemkommunene der de møter velvilje, men legger heller ikke noe i mellom dersom de mener at de er vanskelige. Da er de snare med å fortelle hvor stor belastning det kommer til å bli for kommunen når vedkommende slipper ut.

*Vi har lagt det frem slik at "uansett om de vil samarbeide eller ikke, så vil personen før eller siden komme til dem". Mange saksbehandlere har snudd og vist oppriktig vilje til å samarbeide med vedkommende. Da er barrieren brutt. Det er ingen trusler, men vi forteller dem realiteten. Det er den beste løsningen. (Prosjektmedarbeider 1)*

Den andre prosjektmedarbeideren kommer med et konkret eksempel:

*Her om dagen var det en saksbehandler i en hjemkommune som mente at den innsatte skulle være på en gård i tre måneder før han kunne være i kvalifiseringsprogrammet – for å vise at han var skikket til å møte opp. Men kvalifiseringsprogrammet skal jo tilpasses*

*brukeren, og den innsatte var ikke motivert for å jobbe på gård, han hadde lyst til å snekre. For at han skal klare å møte opp, må det jo være noe han synes er meningsfullt å møte opp til! Der var vi harde, vi ga oss ikke og sa "gi gutten en sjanse!" Etter noe om og men fikk vi ja. Gutten skulle få prøve seg i et snekkerfirma og han møtte opp en halv time før han skulle! Da må jeg innrømme at vi moret oss litt, og det var kjempegøy for hans del også. (Prosjektmedarbeider 2)*

Samtidig påpeker informantene at hjemkommunene stort sett strekker seg langt for å finne løsninger, og at det ikke bare er dem det står på. Forholdet mellom innsatt og hjemkommune er ofte preget av dårlige erfaringer, og da må den innsatte motiveres.

*Noen ganger har vi vært litt meglere. Den innsatte gruer seg til å møte hjemkommunen, for mange er det tungt å fortelle om seg selv. De sover kanskje ikke i det hele tatt natta før. Da sier vi at de må forberede seg. Og etterpå sier de til oss "Jøss, de hørte på meg!" Det er kjempemorsomt å se entusiasmen hos den innsatte, da. At de gleder seg til å gjøre forandringer i livet. (Prosjektmedarbeider 2)*

Noen ganger er det ydmykhet fra den innsatte som skal til for å få kommunen med på laget.

*En annen gang hadde vi en innsatt med på et møte, og han sa [til saksbehandleren i hjemkommunen] "Beklager at jeg har vært aggressiv, men du skjønner at jeg må ha alt inn med teskje. Når jeg ikke skjønner noe av vedtaket deres, blir jeg så frustrert og lei meg over at ingen vil hjelpe meg". Da var det som om noe svitsjet om hos saksbehandleren, og vedkommende sa "Åja, men det er klart vi skal hjelpe deg." (Prosjektmedarbeider 2)*

Ingen av de tre hjemkommunene opplevde at de ble forsøkt styrt. Tvert i mot kommer flere av dem med uttalelser som viser at de gjerne vil ha involvering fra fengselets side, slik at de får muligheten til å ha kontakt med den innsatte. Denne saksbehandleren sammenligner hvordan den generelle kontakten med fengsler har vært tidligere, med hvordan kontakten med Samarbeidsprosjektet har vært:

*Tidligere har vi forsøkt å ha så mye kontakt vi kan gjennom kontaktbetjentene. Ofte har det vært lite konstruktivt, fordi det bare har dreid seg om korte beskjeder. Det er først når vi kommer i fengselet og får snakke med den innsatte at vi får satt i gang ting. Det har på mange måter blitt lettere fordi [prosjektmedarbeider] har vært i kontakt med [innsatt] også. [Prosjektmedarbeider] vet så mye, mens kontaktbetjenter vet så lite og gir oss lite å jobbe med. (Nav-ansatt i hjemkommune 3)*

Ifølge Nav-leder på Gjøvik har det bare vært én episode der Samarbeidsprosjektet fikk hjemkommunen på nakken.



*Jeg har opplevd én gang at en annen Nav-leder har ringt og vært ordentlig sinna. Hun likte ikke at det kom noen og ville blande seg inn i deres håndtering. [Prosjektmedarbeider] opplevde ikke møtet sånn som henne, og kjente seg ikke igjen i hennes formuleringer om å "blande seg inn i deres anliggender" eller "tre noe nedover hodet på dem". Men hjemkommunen var nok ikke forberedt på hva dette var. Det hele løste seg greit, men det krevde litt ekstra tid. Det går på informasjon ut til kommunene. Hvis alle visste om prosjektet, hadde det vært så mye greiere. Hvordan skal man kommunisere det så tydelig at alle legger merke til det? Jeg tror direktoratet kunne gjort en bedre jobb der. (Nav-leder Gjøvik)*

## **Informasjon om Samarbeidsprosjektet**

Uttalelsen over peker på noe jeg anser som en utfordring i Samarbeidsprosjektet, nemlig informasjonsflyten ut til hjemkommunene. Prosjektleder forteller at noe av det første hun gjorde da hun tiltrådte, var å informere fylkesmennene om prosjektet. Det er vanskelig å vite om hun har vært iherdig nok i informasjonsutvekslingen til kommunene, men det sier seg selv at prosjektleder ikke har mulighet til å informere alle kommunene personlig, og at det heller ikke er lett å avgjøre hvor flinke fylkesmennene er til å viderebringe informasjonen.

Prosjektmedarbeiderne kritiserer prosjektleder for ikke å gjøre nok for å profilere prosjektet i media:

*Vi må bruke alle kanaler for at kommunene skal vite om det. Men [prosjektleder] kaster ballen tilbake og sier at vi kjenner historiene best, og at vi må gå på lokale medier. Jeg ser den, men det er ikke bra å bruke så mye tid på å informere om prosjektet, vi bruker jo et kvarter på det hver gang vi snakker med en ny saksbehandler. (Prosjektmedarbeider 1)*

Saksbehandlerne jeg har intervjuet, bekrefter at de ikke visste om Samarbeidsprosjektet før de ble kontaktet av prosjektmedarbeiderne. Men mitt inntrykk er likevel at dette har blitt bedre utover i prosessen. Flere medier, både aviser og bransjeblader, har i dag skrevet om Samarbeidsprosjektet, noe prosjektmedarbeiderne sier de er fornøyd med.

## **5.4 Kompetanse og kunnskap om hverandre**

Empirien avdekker at kunnskapen om hvordan de andre aktørene jobber var begrenset før Samarbeidsprosjektet. Jeg har bedt informantene vurdere egen og samarbeidspartnerens kompetanse, og svarene gir et bilde av at de visste litt, men ikke mye.

## Nav-kompetanse

Ingen av prosjektmedarbeiderne har bakgrunn fra Nav. En av dem har jobbet i psykiatrien, og legger ikke skjul på at han mangler Nav-kompetanse:

*Ja, det er det ingen tvil om. På Nav-regelverket og det tekniske i forhold til IKT. Hvor skal man søke? Vår styrke er at vi er løsningsorienterte. Om vi ikke er de skarpeste på ARENA [datasystem i Nav], så har vi klart å gjøre jobben likevel. Vi spør bare Nav på Gjøvik. Vi må også lære kriminalomsorgens språk. Jeg spør [førstebetjent]: Kan vi gjøre det og det? Men jeg ser ikke noen grunn til at jeg skal kunne alle paragrafene heller. Min jobb er å få innsatte fortest mulig inn i system. (Prosjektmedarbeider 1)*

Den andre prosjektmedarbeideren har bakgrunn som fengselsbetjent, og forteller at hun er glad for at de fikk gå på alle kurs de ville i starten for å lære. På spørsmål om hun mener det er en ulempe at de ikke hadde Nav-bakgrunn, svarer hun:

*Ja og nei. Vi hadde nok fått en lettere start, men på den annen side kan det være en fordel å ikke ha vært i Nav før. De innsatte har det dårligste forholdet til Nav, og kanskje det er lettere for oss å forstå deres frustrasjon. Vi skjønner det kanskje ikke heller, og da virker vi litt mer "folkelige" i deres øyne. (Prosjektmedarbeider 2)*

I hjemkommunene forteller de at deres erfaring med kriminalomsorgen tilsier manglende kompetanse på Nav, noe fengselet bekrefter. Både fengselsleder og betjentene er veldig tydelige på at de trenger Nav i fengselet.

*Det viktigste er å få dem inn, den kompetansen vi ikke har. Det har jo vært omtrent som å drive advokatpraksis uten advokat. (Førstebetjent Valdres)*

Samtidig påpeker de at de har lært masse underveis i Samarbeidsprosjektet.

*Men det vi virkelig har lært er at Nav har ressurser, de har muligheter. Det er veldig mye positiv velvilje der. Og at Nav virkelig har behov for å ha en kontaktperson i fengselet, som gjør hverdagen mye lettere for dem. (Førstebetjent Gjøvik)*

## Det viktigste er forståelse

Saksbehandlerne i hjemkommunene forteller at forståelse er vel så viktig som kompetanse. Selvfølgelig er det en fordel å kunne en del om Nav-systemet, men som en av dem påpeker:

*Jeg tenker at bare man samarbeider, så er det greit. Du behøver ikke ha den Nav-kompetansen, men man må forstå hverandre og skjønne at du kan ikke få alt. At det er vilkår og krav. At vi har retningslinjer og at vi kan ikke gi ubegrenset. Mange er sånn "kan han ikke*

*bare få det og få det, det ikke dine penger”. Litt der da. Men det skal forsvares. (Nav-ansatt i hjemkommune 1)*

Slik jeg oppfatter det er det respekt for arbeidet sitt som er det viktigste for alle informantene. De er villige til å lære av hverandre, forutsatt at den andre parten også er det. Fængselsleder på Vestoppland utdyper:

*Noe av det aller viktigste er selvfølgelig gjensidig respekt for hverandres roller. Vi har et felles mål i forhold til dette med rehabilitering, men vi driver en straffegjennomføring. Det er kanskje noen som glemmer det midt oppi alt. (...) Kriminalomsorgen aleine klarer ikke å få dem til å lykkes bedre der ute. (...) De som har ansvaret der ute etter løslatelse, de og den innsatte selv må ta et ansvar. Vi gjør et bra stykke arbeid i fengselet – forsøker å få dem på rett kjøl og motivert til å gjøre andre grep når de løslates. Men vi følger dem ikke opp altså. Vår rolle er avslutta ved porten. (Fængselsleder Vestoppland)*

## **Velferd og kontroll**

Fængselsleder er inne på en potensiell utfordring i samarbeid mellom Nav og kriminalomsorgen, nemlig spenningen mellom velferd og kontroll. Når jeg spør om informantene opplever en konflikt mellom disse aspektene, svarer de fleste at det ikke er en direkte konflikt. En av førstebetjentene påpeker at det er frihetsberøvelse som er straffen, ikke berøvelse av velferd.

*Men så henger det gamle litt igjen: ”Vi skal jo straffe dem! Hvorfor skal de få alle godene?” Det sitter litt igjen det der. Det har vært litt dreining på det de siste åra, men de store fengslene har vært vanskelig å få med seg. (Førstebetjent Gjøvik)*

Det kommer også frem i mitt materiale at det er utfordrende å drive velferd og kontroll på samme tid. Flere av dem påpeker at det er *to tunge systemer* de jobber med, og at de ikke alltid passer sammen. Betjentene vil hjelpe, men *vi kan ikke glemme at vi også skal straffe*, som en av dem sier. Hjemkommunene er klar over at den innsatte trenger for eksempel bolig når han kommer ut, men at det ikke kan skaffes ved et fingerknips. En av dem sier:

*For at han skal få det, må han ha perm for å komme og skrive under kontrakten. Ingen kan skrive under for ham, og han må også se på boliger. Vi kan ikke dra på kveldstid og se på boliger. Så det er et dilemma akkurat den biten der. (...) Det er lange ventelister på kommunale boliger, så er det snakk om boliger på det private markedet, og det er ikke noe vi kan ordne. Men det er mange der inne [betjenter og innsatte] som tror at vi bare kan ringe boligmarkedet, for vi ”skal jo skaffe dem bolig”. (Nav-ansatt i hjemkommune 1)*

Igjen er vi inne på mangelfull kommunikasjon mellom fengsel og hjemkommune. Selv om informasjonsflyten har bedret seg som følge av Samarbeidsprosjektet, har den ikke vært optimal i alle tilfeller. En av saksbehandlerne var svært opprørt da jeg snakket med henne. Hennes klient var løslatt og hadde begynt i kvalifiseringsprogrammet, men *nå går det ikke så bra*, kunne saksbehandleren fortelle. Den innsatte ble løslatt på to tredjedels tid, noe som er nok så vanlig. Da blir man løslatt på en rekke vilkår, slik som for eksempel at man skal møte til faste samtaler med ruskonsulent. Men saksbehandleren i hjemkommunen trodde at han ble sendt rett tilbake til fengselet dersom han brøt vilkårene, noe som ikke er tilfelle. Brudd på vilkår betyr en ny runde i rettsapparatet, men det visste ikke saksbehandleren da hun sa ja til å gi ham plass.

*Hadde jeg visst det jeg vet nå, hadde jeg aldri sagt ja til kvalifiseringsprogrammet. (...) Neste gang kommer jeg til å ta flere forholdsregler. Jeg stiller et stort spørsmål til fengselet om de i det hele tatt vet historien hans? Han er tung rusmisbruker. Når han ruser seg i fengselet, og ruser seg på [institusjon], hva er det som får dem til å tro at han ikke skal gjøre det ute? Hvorfor i all verden løslater de ham på to tredjedels tid når han har den historien han har? Det virker som de gjør det de kan for å få slippe ut folk! Og det er ingen som hanker ham rett inn igjen hvis han gjør det heller, det har jeg jo oppdaget nå. Men samtidig, han må jo få prøve seg. Det synes jo jeg og, og hvis han hadde shuppet ut på fulltid hadde det ikke vært vilkår i det hele tatt. Det hadde ikke vært noe bedre. Så det er vanskelig dette her. (Nav-ansatt i hjemkommune 2)*

Saksbehandleren forteller at hun godt kunne tenke seg å hospitere i et fengsel, for å lære mer om hvordan ting fungerer. Med tanke på at informantene forteller at samarbeidet går bedre etter hvert som de lærer om hverandre, er nok ikke det noen dum idé.

## **5.5 Ansvarsforhold og bruk av skjønn**

### **5.5.1 Hvem har ansvaret?**

Informanter er ganske klare på når de ikke har ansvaret. Fengselets rolle opphører når den innsatte blir løslatt, og hjemkommunen har ikke ansvaret før den innsatte kommer ut. Samtidig er de som nevnt positive til Samarbeidsprosjektet, og de kan gjerne være med på *overlappingen*, som flere kaller det, hvis ting ligger til rette for det. Ifølge prosjektleder er det ikke godt nok tilrettelagt, og det er en av grunnene til at det er behov for

Samarbeidsprosjektet. På spørsmål om hvorfor samarbeidet mellom Nav og kriminalomsorgen ikke fungerer, til tross for at det har eksistert en samarbeidsavtale i fem år, svarer hun:

*Det er noe med: Hvem har ansvaret? Den gjør det og den gjør det, og hvis det ikke fungerer, hvem tar ansvaret? Nei, det er det ingen som vet. Hvem har for eksempel ansvaret for å lage individuell plan? Det er ikke alle som ønsker å ha navnet sitt på den individuelle planen, for da har de liksom ansvaret, og da skal de koordinere med helse, kommunen, kriminalomsorgen, legen...det er ganske mange som er inne i en sånn plan. (Prosjektleder)*

Selv om det finnes lover og forskrifter som beskriver ansvarsforholdet, har prosjektmedarbeiderne erfart at det ikke står klart for alle:

*Sosialtjenester og sosialhjelp er det kommunen de har oppholdt seg i før innsettelse som er ansvarlige for. Men så er det en del som spør hvor de er pågrepet...da slipper de kanskje ansvaret, da? Det der blir jeg aldri klok på. (Prosjektmedarbeider 2).*

Prosjektleder forteller at Arbeids- og velferdsdepartementet er i gang med å lage nye forskrifter til sosialtjenesteloven, og at Arbeidsdirektoratet skal lage et rundskriv til kommunene basert på forskriftene. Men forskriftene er forsinket, og da får ikke direktoratet begynt på rundskrivet heller. Enn så lenge er det et rundskriv fra år 2000 som gjelder.

*Ja, det gjelder fortsatt. Men når vi har et prosjekt som synliggjør alle problemstillingene, så har det blitt mye diskusjoner om at "noen gjør det og noen gjør det". Kommunen kan innvilge ting til innsatte, men det er ikke noe krav om at de skal gjøre det. Det er opp til hver og en, og da blir det veldig forskjell. Da er det "snill kommune og slem kommune". (Prosjektleder)*

Kvalifiseringsprogrammet har bare eksistert i tre år, og forskriftene skal presisere hvem programmet skal gjelde for, og når det skal gjelde. En av problemstillingene som gjelder innsatte, går på de som ønsker å flytte til en kommune de ikke har hatt tilknytning til tidligere. En av de innsatte sier:

*[Prosjektmedarbeider] har fiksa med [stedsnavn] Nav, men jeg må flytte til foreldra mine i [stedsnavn] for å ha et sted å bo. Egentlig er jo det en "ny" kommune. Der skal jeg bo til jeg får billappen, og så skal jeg flytte langt av gårde. Ut på landet. Jeg er glad i å fiske, skog og mark – roen i naturen. Nav er klar over det, men de sa det var greit, de var medgjørilige. (Innsatt 3)*

I dette tilfellet var Nav i den innsattes hjemkommune villige til å påta seg ansvaret selv om han skulle bosette seg utenfor deres krets. Men slik er det ikke alltid. Når det er den gamle

oppholdskommunen som har ansvaret på papiret, og den nye kommunen ikke har noen bånd til den innsatte fra før, forsterkes problemet med å få til en overlapping. Prosjektleder forklarer:

*Når den innsatte sier: "Jammen, jeg skal flytte til Trondheim når jeg blir løslatt, jeg", sier den gamle hjemkommunen: "Men da ser ikke vi noe behov for å følge opp deg. Det får den nye kommunen gjøre". Så sier den nye kommunen: "Ja, men det ansvaret har ikke vi før du blir løslatt og bosetter deg hos oss". Satt på spissen er det sånn. Det er tolkningen av regelverket som er forskjellig, og det er mange misforståelser: "Hva er hjemkommunen, hva er oppholdskommunen? Er det der du er folkeregistrert, eller er det der du har oppholdt deg? Hvor lenge har du oppholdt deg der, hva er grensa for det?"(...) Ok, hva gjelder her? Det vet ikke jeg heller. Jeg har gitt opp. Jeg tenker bare at nå får vi vente til dette rundskrivet kommer. (Prosjektleder)*

Det er vanskelig å vite hva man skal gjøre når man møter dette problemet, og prosjektmedarbeiderne forteller at de har laget sin egen løsning:

*Vi oppfordrer dem til å flytte ut i den gamle kommunen når de blir løslatt, og heller flytte når ting er litt etablert. For at vi skal få gjort noe. (Prosjektmedarbeider 2)*

## **5.5.2 Bruk av skjønn**

Saksbehandlerne i hjemkommunene bekrefter at det er mange ulike oppfatninger ute og går, og at det er umulig å holde oversikten over *12 meter med lover*, som en av dem sier. Derfor bruker de skjønn.

*Det er snakk om holdninger og egen tolkning av lovverket. Det er snakk om "bør" og "kan". (Nav-ansatt i hjemkommune 3)*

Ifølge saksbehandlerne finnes det alltid et smutthull hvis de ikke har lyst til å yte en tjeneste.

*Ja, hvis det er en man absolutt ikke vil ha i kvalifiseringsprogrammet, kan man alltid finne på noe for å gi et avslag. Sånn er jo loven rund på tjenestene hos oss. Sosialtjenesteloven er skønnspreget. (Nav-ansatt i hjemkommune 1)*

En annen sier:

*Det kommer helt an på personen som sitter der, hva de ønsker å bidra med. Det burde ikke være sånn, og det er et stort irritasjonsmoment. Det er forbaska! (Nav-ansatt i hjemkommune 3)*

Denne saksbehandleren mener at sosialtjenesteloven og straffegjennomføringsloven er to systemer som ikke spiller på lag, fordi de kan overprøve hverandre. Han eksemplifiserer med permisjon:

*Når folk har fått permisjon, har fengselet lagt kriterier for hvorfor de skal ha permisjonen. Da gjenstår den økonomiske biten som vi i Nav skal dekke. Men det skjer at hele permisjonsgrunnlaget blir overprøvd av Nav-systemet. Det er totalt håpløst. Nav vil ikke innvilge penger fordi de ikke ser nytten av permisjonen. Men har han fått permisjon, så skal selvfølgelig vi dekke kostnadene det innebærer!” (Nav-ansatt i hjemkommune 3)*

På den annen side kan fengselet stå i veien ved å la være å gi permisjon, eller:

*Når vi får beskjed to dager i forveien om at den innsatte kommer på permisjon, hvordan skal vi da klare å gi ytelser sånn at permisjonen blir alright? Dårlige permopplevelser kan være nok til at den innsatte synes at vi på Nav er noen drittsekker. Men det er ikke vi som styrer det der egentlig, vi har gitt fengslene beskjed om at vi vil vite det mer enn to dager i forveien. Men det skjer ikke så mye. (Nav-ansatt i hjemkommune 3)*

Saksbehandleren snakker her i generelle ordelag. Han har vært borti innsatte mange ganger tidligere, og mener at kommunikasjonen er av en helt annen karakter i Samarbeidsprosjektet. Betjentene på Vestoppland bekrefter at beskjedene ikke alltid har vært tilstrekkelige fra dem tidligere, og begrunner det med ressurser, og at det er vanskelig å vite hvem man skal si fra til. Når jeg spør dem hva som skal til for å gi permisjoner og prøveløslatelser, kommer det frem at de også bruker skjønn. Det er individuelt hvem som kan prøveløslates, og det overordnede spørsmålet er hvorvidt førstebetjenten mener den innsatte kan gå ute i samfunnet uten å begå ny kriminalitet:

*Når jeg skal fatte et vedtak, sitter jeg med alle domspapirene. Jeg går gjennom den siste dommen og ser på strafferegisteret om han har noe brudd på prøveløslatelse fra tidligere dommer. Så vurderer jeg fremtida: Den avhenger av nåtida, og litt av fortida. Hvis en jurist skulle sittet og sett på fortida, så ville han i liten grad gitt prøveløslatelse, fordi fortida skal veie ganske sterkt. Men når vi ser at samarbeidet mellom Nav, helse, hjemkommunen og så videre er bra og at de får til noe, så mener jeg det må veie tyngre enn det som har skjedd i fortida. Vi må gi dem en reell mulighet. (førstebetjent Gjøvik)*

## **Er kvalifiseringsprogrammet en rettighet?**

Det er det ifølge informantene ikke noe klart svar på. En av prosjektmedarbeiderne sier:

*Kvalifiseringsprogrammet har blitt mer og mer tolkning. Av hva det skal være, og hvem det skal være for. Vi har møtt så mange rare versjoner av det. Når vi ringer og sier at vi*

*har en innsatt som fyller vilkårene, sier mange "vi har ikke plass". Så sier vi at det er en rettighet, og de svarer "men slik gjør vi det ikke her hos oss". Så nå har vi endret oss fra å tenke at kvalifiseringsprogrammet er sånn og sånn, til å tenke at **det kan være** sånn og sånn. (Prosjektmedarbeider 1)*

Svarene jeg får når jeg spør saksbehandlerne, kan oppsummeres med at det i utgangspunktet er en rettighet, men at det er en del forutsetninger som gjør at det ikke er det i praksis.

Kommunene kan ikke gi avslag på grunn av økonomi, men de kan si at de ikke har mulighet til å lage noe egnet program for vedkommende, og da er man like langt. En saksbehandler svarer:

*Du har krav på kvalifiseringsprogrammet hvis du fyller vilkårene. Men det kan jo defineres om du fyller vilkårene. Du har rett på det hvis du har vært langvarig sosialhjelpsmottager, og ikke har kommet i jobb. Men vi kan jo da se på om han er motivert nok til å følge opp, og om han bor tilstrekkelig bra for å klare det. Og mange andre ting som kommer inn. (Nav-ansatt i hjemkommune 1)*

## **Vil være fleksible**

Når jeg spør informantene om det er uklart lovverk som er problemet, kommer de fleste frem til at det ikke er lovverket i seg selv, men tolkningene det åpner for, som er uklare. Det er det vanskelig å gjøre noe med, og det er heller ingen som ønsker å fjerne muligheten til å bruke skjønn. En av saksbehandlerne påpeker at skjønnsutøvelse er en del av jobben, og at de sannsynligvis ville gjort en dårligere jobb hvis de ikke hadde muligheten til å være fleksible. Nå kan de strekke seg langt, og saksbehandleren bruker Samarbeidsprosjektet som eksempel:

*For å få et sånt prosjekt som dette til å fungere, må man være løsningsorientert. Man må tenke praktisk og ikke rote seg inn i et firkanta lovverk. Man må bruke sunn fornuft – rett og slett. Heller se på muligheter fremfor hindringer, alle hindringer eksempelvis jussen gir. Møter man da byråkratmenneskene som er låst i sine egne byråkratiske fengsler, kan det velte lasset totalt. (Nav-ansatt i hjemkommune 3)*

En annen forteller at hun gjerne vil hjelpe til når hun ser muligheter:

*Vi vil jo slippe å ha folk stående her uten noen ting, vi vil jo helst ikke jobbe sånn. (Nav-ansatt i hjemkommune 1)*

Denne saksbehandleren forteller at hun føler at Samarbeidsprosjektet *forplikter*. Selv om hun ikke er pålagt å gjøre noe, yter hun en ekstra innsats fordi hun mener prosjektmedarbeideren gjør en god jobb. Da har ikke hun lyst til å være et hinder. Når jeg ber henne utdype, sier hun:



*Jo, fordi hun gjør et såpass bra arbeid og sørger for å sende referater. Når vi har lovet noe, minner hun oss på det, og sørger for at det er møter med kommunen. Så hun forplikter oss. I en travel hverdag gjør hun det, og det er veldig bra. (Nav-ansatt i hjemkommune 1)*

Saksbehandlerne forteller at prosjektmedarbeidernes entusiasme smitter over på dem, og mener at Samarbeidsprosjektet *pusher på* hjemkommunen:

*Når vi jobber med folk som vil noe, så smitter det over på oss, og da yter vi ekstra for å hjelpe ham. (...) Når de på Gjøvik sier at de gleder seg til å ha møte med oss, da er ikke vi alene, og [innsatt] er ikke alene. At hele gruppen klarer å samarbeide så tett, tross lang avstand, det er også faglig sett inspirerende. (Nav-ansatt i hjemkommune 3)*

En annen sier at hun får lyst til å hjelpe når hun får så mye ros av prosjektmedarbeiderne:

*[Prosjektmedarbeider] sier: "Du er jo helt herlig du!" Fordi jeg er positiv, da vettu. Men vi må jo være det, jeg kan ikke sitte her å dømme noen, før de har vist at de ikke greier. Vi må jo gi dem en sjanse, de har jo en rettighet. (Nav-ansatt i hjemkommune 2)*

## 5.6 Synet på innsatte

Samarbeidsprosjektet har erfart at det kan være ekstra vanskelig å få hjemkommunen til å yte velferd overfor innsatte. Styrerepresentanten fra Kriminalomsorgens Sentrale Forvaltning forteller at de ikke akkurat opplever at innsatte er *kommunenenes favorittmålgruppe*.

*Det er vanskelig å sette fingeren på hvorfor, men det er jo praktisk tungvint, fengselet er langt unna. Det er nok det vanskeligste i det daglige arbeidet i Nav. "Nei, vi prioriterer ikke de som skal løslates", det har [et annet lokalprosjekt] opplevd flere ganger. (Styrerepresentant fra Kriminalomsorgens Sentrale forvaltning)*

Prosjektmedarbeiderne på Gjøvik/Vestoppland forteller at de har støtt på saksbehandlere som er negative til innsatte. Det går på:

*Mistenkeliggjøring, negative holdninger til innsatte, at de har forhåndsdomt dem. Noen har ikke skjont det med å gi muligheter og se den innsatte på den måten. Noen sier: "De må ordne opp selv". Vi skjønner det jo, når en rusa kommer og krever ting. Men han er kanskje sånn fordi han er rusa. Han skjønner faktisk ikke vedtaket. Han har ikke grunnskole engang. Vi forklarer det med kognitiv svikt for hjemkommunen. (Prosjektmedarbeider 1).*

Prosjektmedarbeiderne mener at man ikke kan legge skjul på at mange innsatte har det de kaller *kognitiv svikt*, som følge av manglende skolegang og mange år med rusmisbruk. Når hjemkommunen aldri har møtt den innsatte i *skikkelig form*, så er det kanskje ikke så rart at de er skeptiske, mener prosjektmedarbeiderne.

*Det handler om å skape tillit igjen, og det går begge veier. Nav må også få tillit til den innsatte. Det er snakk om tillitsbygging og relasjonsbygging. Innsatte må forklare seg når de er rusfrie, og ikke når de kommer rusa og desperate til kommunen. De fleste skjønner jo at det ikke er noe godt utgangspunkt for samarbeid. (Prosjektmedarbeider 2)*

Når jeg spør saksbehandlerne i hjemkommunene om de kjenner til den innsatte fra før, får jeg bekreftet at flere av dem har møtt den innsatte rusa. ”For å si det sånn, jeg bor i samme kommune som ham”, sier én. En annen er saksbehandler for en innsatt som allerede er løslatt når jeg intervjuer henne, og han har ikke klart å legge fra seg rusen. Saksbehandleren forteller:

*Han er tung rusmisbruker. Nå er det et spennende renn for ham, han har ikke tid til å slappe av. Jeg har sett ham rusa selv, og mora har ringt og varslet om det. Da er det grunn til å være bekymra. Men fengselet har ikke sett ham sånn. Han er en flott og fin gutt, og når han er rolig, forteller han om sine utfordringer. Så ruser han seg for å døyve angsten. Han må ruse seg for å tørre å møte meg! Det sier litt om hvor vanskelig det er for ham. Han er en annen person når han er rusa. (Nav-ansatt i hjemkommune 2)*

Denne saksbehandleren tror at Nav-ansatte i hjemkommunen er litt mer *realitetsorienterte* enn fengselspersonell eller andre som ikke vet hvordan innsatte oppfører seg på utsiden. Hun sier:

*Ofte er det ikke bare én tråd som er løs hos disse menneskene. Det er et langt lerret å bleike. (Nav-ansatt i hjemkommune 2)*

Når hjemkommunene har erfaring som tilsier at problemfeltet er svært komplekst, kan det være en behagelig hvilepute at den innsatte sitter inne. Når jeg spør om det råder en ”ute av syne, ute av sinn”-tanketang hos Nav, får jeg bekreftende svar fra alle saksbehandlerne. En av dem sier:

*Man tenker ikke på dem i det hele tatt, de er ute av hodet. Det er det som skjer når de blir borte. ”Ok, han skal inn og sone, jeg tror han skal være borte i 8 måneder.” Så glemmer man ham litt. (...) Men når det kommer henvendelser fra fengselet som sørger for at man ikke glemmer, så forplikter det. (Nav-ansatt i hjemkommune 1)*

Hjemkommunene gir uttrykk for at innsatte som *gruppe* verken er prioritert eller nedprioritert, men at de kan bli prioritert som enkeltpersoner. Det er forskjeller innad i innsattgruppen også:

*[Navn på innsatt] hadde litt utdannelse, han hadde ikke for store huller, han er ung, han har ikke vært for lenge i rusmiljøet, han har ikke vært heavy ruser. Det er klart at han har en sjanse til å snu seg når han ønsker det. Men en rusmisbruker på 40 år som aldri har vært i jobb, som ikke har ungdomsskolen godkjent og ikke har innrettet seg etter noe her i denne verden, da skal det godt gjøres at han bare snur når han kommer ut. Det er forskjeller her. (Nav-ansatt i hjemkommune 1)*

Når jeg spør om det er en utbredt holdning at innsatte ”ikke fortjener hjelpen”, svarer de at det ikke er en holdning de kjenner seg igjen i personlig, men at de har vært borti det hos andre saksbehandlere. I en hjemkommune rister saksbehandlerne kraftig på hodet når jeg følger opp med spørsmål om de ser på innsatte er ”mindreverdige” som brukere:

*Nei, nei, nei. Alle fortjener en sjanse. Det er vår moral og etikk, men vi opplever ikke nødvendigvis at alle er like runde på det. Noen har tabloide forestillinger i hodet sitt om hva de har gjort og hva de ikke burde ha gjort. (Nav-ansatt i hjemkommune 3)*

En annen sier at hun kan se for seg at noen saksbehandlere tenker at den innsatte er skyld i det selv.

*Hvis du ser en ung mor med barn, så tenker du kanskje at du vil hjelpe så hun kan få seg en jobb, eller du vil hjelpe et par så de kan komme seg videre. Det er klart det er mange andre som er prioritert da. Men innsatte er ikke mindreverdige. De [saksbehandlerne] vi har er i hvert fall ikke sånn. De som jobber svart, de kan vi tenke det om. (Nav-ansatt i hjemkommune 1)*

Samtlige av mine informanter mener at synet på innsatte er avhengig av øyet som ser.

Prosjektmedarbeiderne kan si til den innsatte at *du er heldig som har fått den og den saksbehandleren*, og de tror det er noe som gjelder i alle yrker. *Noen passer bedre til ting enn andre*, som de sier. Når det gjelder Samarbeidsprosjektet, er mitt inntrykk at de involverte bryr seg mye om de innsatte. En av saksbehandlerne forteller at det skal veldig mye til før hun gir ham opp.

*Hvorfor skal ikke han få en sjanse? Det er jo det det handler om, og vi har mulighet til å gi dem det. Selv om vi har en historie som sier det og det, hvorfor skal ikke vi kunne finne ut noe annet? Det kan jo plutselig skje noe som gjør at det går bedre.*

Både fengselspersonell og prosjektmedarbeiderne sier at de tenker på hvordan det går med de innsatte etterpå. Underveis i prosessen gjør de seg tanker om hvem det kommer til å gå bra

med. Ifølge prosjektmedarbeiderne har en av de innsatte jeg har intervjuet gode fremtidsutsikter.

*Vi har visst siden oktober at han kommer til å klare seg. Det er artig å se. Det er ikke mange historier som er så gode som det, men man må leve på de som er.*  
(Prosjektmedarbeider 2)

Prosjektmedarbeiderne sier at de gjerne skulle visst hvor de innsatte blir av etter at deres rolle er over, for de kan aldri vite sikkert hva hjelpen deres har ført til.

*Men av og til hører vi et og annet fra en saksbehandler der ute. Det var en innsatt vi slåss veldig for. Så ble han prøveløslatt, og vi fikk høre at han hadde gått på en smell. Det var trist. Men inntrykket vårt er at det stort sett går bedre med dem. Det må være lov å drite seg litt ut, og det er det vi ønsker med deres forhold til Nav også, at tilliten er så stor at de tør å ta kontakt med nav og si: "Beklager, i går gikk jeg på en smell".* (Prosjektmedarbeider 2)

## 5.7 Sammenfatning

I dette kapittelet har jeg beskrevet hvordan samarbeidet på Gjøvik/Vestoppland fungerer langs følgende dimensjoner: Samarbeidsprosjektets forankring, organisering og styring, aktørenes rolle i samarbeidet, kompetanse og kunnskap om hverandre, ansvarsforhold og bruk av skjønn og synet på innsatte.

Vi har sett at Gjøvik/Vestoppland er et av syv lokalprosjekter som prøver ut ulike modeller for samarbeid. Hele prosjektet møtes på prosjektsamlinger og nettverksamlinger flere ganger i året. Prosjektet har en styringsgruppe sentralt og lokalt. Aktørene i den sentrale styringsgruppen forteller at de samarbeider bra. Det vil si at de ikke opplever konflikter, at de kommuniserer godt, og at de møtes ved behov. Mitt inntrykk er likevel at Samarbeidsprosjektet er bedre forankret lokalt enn det er sentralt. Det skyldes i stor grad en omorganisering i Arbeids- og velferdsdirektoratet, noe som ga sentralprosjektet en uryddig start. Flere nøkkelpersoner forsvant ut av prosjektet, og den nåværende prosjektlederen er den tredje i rekken. Da hun kom inn et godt stykke ut i prosjektperioden, følte hun at alt fløyt. På grunn av omorganiseringen måtte de få på plass et nytt sentralstyre, og prosjektleder kompenserte manglende oversikt med å linke aktørene i lokalprosjektene opp mot hverandre, slik at de med mye erfaring kunne hjelpe dem med mindre.

Den kaotiske starten førte til en uenighet om styring ovenfra. På Gjøvik/Vestoppland var prosjektmedarbeiderne i tvil om hvilke planer som gjelder, og etterspurte sterkere retningslinjer, noe prosjektleder ikke ønsket å gi dem. Hun opplever ikke at det er lagt sterke politiske føringer på prosjektet, og ville la aktørene i førstelinjen prøve seg frem. Derfor fikk de frie tøyler, så lenge de holder seg innenfor rammene. Lokalt på Gjøvik/Vestoppland fungerer en av prosjektmedarbeiderne i prosjektlederrollen, noe som bidrar til at de totalt sett opplever stor grad av ansvar og frihet.

I begynnelsen av prosjektperioden brukte aktørene i lokalprosjektet mye tid og krefter på uenigheten med prosjektledelsen. Dette har imidlertid endret seg utover i perioden. Prosjektmedarbeiderne slo seg til ro med lite styring ovenfra og tok i stedet styringen selv. Jeg kommer tilbake til hvilken betydning styringsmodellen har hatt for det tverretatlige samarbeidet i diskusjonskapittelet.

Videre har jeg beskrevet aktørenes roller i Samarbeidsprosjektet. De Nav-ansatte prosjektmedarbeiderne har kontor i fengselet og fungerer som bindeledd mellom etatene. De tar kontakt med nye innsatte og kartlegger deres ressurser. Dersom de er mulige kandidater til kvalifiseringsprogrammet, følger de dem opp. Prosjektmedarbeiderne samordner kontakten med Nav i hjemkommunen, og sammen blir de enige om hvem som skal gjøre hva for den innsatte. Fengselet tilrettelegger praktiske forhold i kriminalomsorgen, og informerer om hva som må på plass før innsatte kan prøveløslates. Førstebetjentene har tett kontakt med prosjektmedarbeiderne og inkluderer dem i fengselets rutiner. Hjemkommunen planlegger mulig oppstart av kvalifiseringsprogrammet sammen med prosjektmedarbeiderne og den innsatte. De innsatte har til syvende og sist ansvaret for sin egen fremtid, og er tett involvert i prosessen.

Samarbeidet fungerer slik at etatene ivaretar egne oppgaver, og i tillegg bidrar med det de har mulighet til i samarbeidet. De finner løsninger på praktiske problemer sammen, fremfor å la det ødelegge. Prosjektmedarbeiderne har ingen sanksjonsmuligheter overfor hjemkommunene, men bruker andre metoder for å få dem til å bidra. De informerer om prosjektet, forklarer hva som skal til for den innsatte, legger opp til frivillige diskusjoner og spiller på saksbehandlernes velvilje. Vi har sett at aktørene i Samarbeidsprosjektet bruker skjønn når de tolker regelverket, og forhandler seg i mellom om hva som skal gjelde. Prosjektmedarbeiderne nøster opp i uklarheter og prøver å finne løsninger som passer for den enkelte. Det er personavhengig hvor langt saksbehandlerne i hjemkommunene er villige til å

strekke seg, men mange strekker seg langt når forholdene er tilrettelagt i fengselet. Samarbeidet har utviklet seg underveis. Kompetansen om den andre partens etat var mangelfull før Samarbeidsprosjektet, men aktørene har lært av hverandre. De opplever imidlertid at det er vel så viktig å forstå og hverandre og akseptere forskjeller, som å ha kompetanse på samarbeidspartnernes arbeid. Gjensidig respekt er viktig i samarbeidet. Som vi skal se i neste kapittel, er resultatet blant annet at hjemkommunene i større grad enn tidligere stiller opp i overgangsfasen mellom fengsel og frihet.

# 6 Resultater av samarbeidet og veien videre

## 6.1 Innledning

I dette kapittelet belyser jeg i hvilken grad det tverretatlige samarbeidet på Gjøvik/Vestoppland har fungert. Fordi Samarbeidsprosjektet ikke er over, kan jeg ikke si noe om sluttresultater eller effekter av samarbeidet på sikt. Det jeg sier noe om er hvordan aktørene vurderer resultatet av sitt arbeid så langt. Jeg presenterer tall som gir en indikasjon på prosjektets omfang, og belyser dem med aktørenes kvalitative vurderinger. Videre påpeker jeg noen forskjeller mellom fengselets to avdelinger i Valdres og Gjøvik, og oppsummerer de største forskjellene mellom før og nå. Her redegjør jeg for hvem som drar nytte av prosjektet. Til slutt ser jeg på veien videre, og belyser hva kriminalomsorgen og Nav kan lære av Samarbeidsprosjektet på Gjøvik/Vestoppland.

## 6.2 Måltall

I perioden fra desember 2009 til mai 2011 har prosjektmedarbeiderne jobbet med 69 innsatte<sup>13</sup>. Etter første møte fant prosjektmedarbeiderne ut at 20 av dem ikke var kandidater til kvalifiseringsprogrammet likevel, og derfor ble disse sendt videre til servicetorget, det vil si at personen med 20 prosent Nav-stilling i fengselet fikk ansvar for å hjelpe dem. Noen av dem jobbet prosjektmedarbeiderne fortsatt med da tallmatrisen ble laget, og dermed gjenstår 42 innsatte som prosjektmedarbeiderne har fulgt helt til løslatelse (Måltall 2011).

Alle deltagere hadde spørsmål om Nav og ønsket videre oppfølging, og alle søkte om kvalifiseringsprogrammet. Ingen av dem gikk rett ut i ordinær jobb, men da de ble talt på løslatelsestidspunktet hadde 16 fått innvilget plass i kvalifiseringsprogrammet<sup>14</sup>, altså om lag 40 prosent. Litt over 20 prosent fikk avslag om plass. De resterende ble overført til andre fengsler eller gikk over på behandling eller andre tiltak. 95 prosent fikk utarbeidet eller

---

<sup>13</sup> Tallene er hentet fra en oversikt prosjektmedarbeiderne selv har utarbeidet. Når det gjelder prosentandelene er det verdt å merke seg at antall innsatte som er med i beregningen er lavt. Tallene er likevel interessante for å få et bilde av prosjektets omfang.

<sup>14</sup> Det vil si at hjemkommunen hadde sagt at de kom til å få plass i kvalifiseringsprogrammet når de er ute. Vedtaket gjøres formelt av hjemkommunen etter løslatelse.

oppdatert en individuell plan før løslatelse. Samarbeidsprosjektet gjennomførte eller oppdaterte en arbeidsevnevurdering av 60 prosent, og i over 30 prosent av tilfellene lagde de en avtale med hjemkommunen om at saksbehandlerne der skulle gjøre det. 50 prosent gikk over til arbeidsavklaringspenger etter at arbeidsevnevurderingen var gjennomført, det vil si at de vil få det i stedet for plass i kvalifiseringsprogrammet etter løslatelse (Måltall 2011).

### **6.2.1 Hva sier tallene?**

Et av målene med Samarbeidsprosjektet er å øke andelen med individuell plan og gjennomført arbeidsevnevurdering før løslatelse, samt å sikre at flere kommer inn i kvalifiseringsprogrammet etter løslatelse. Jeg har ikke noe sammenligningsgrunnlag og kan derfor ikke si om andelen er økt, men tallene over viser at individuell plan og arbeidsevnevurdering er tilfredsstilt hos så godt som alle deltagerne. Tallene viser også at alle deltagerne har søkt om kvalifiseringsprogrammet, og at om lag 40 prosent har fått ja fra hjemkommunen.

I prosjektplanen (2009) til Gjøvik/Vestoppland anslås det at 120 innsatte er mulige kandidater for kvalifiseringsprogrammet, og dermed potensielle deltagere i Samarbeidsprosjektet. Anslaget gjelder per år og er langt høyere enn det faktiske tallet på 69 over en periode på halvannet år. Det viser seg altså at det er færre kandidater enn de trodde.

Dette kan skyldes flere ting. For det første er det vanskelig å vite på forhånd hvor mange innsatte som går innunder andre kategorier av trygdeytelser. At hele 50 prosent av de prosjektet faktisk jobbet med i perioden, gikk over til arbeidsavklaringspenger underveis i prosessen, gir en pekepinn på usikkerheten. For det andre er det vanskelig å anslå hvor mange som blir overført til andre fengsler, og hvor mange som blir overført til §12-soning (soning på institusjon). Tallmaterialet viser at 8 av deltagerne ble overført til andre fengsler, og at 4 ble overført til institusjon. En tredje grunn kan være at prosjektet ikke har klart å fange opp kandidatene. Det er vanskelig å vite om det er tilfelle, annet enn at aktørene har opplyst at det gikk noe treigt i starten, men at det raskt bedret seg, og at de nå har gode rutiner på dette. Det kan også være en fjerde årsak til at diskrepansen virker stor, nemlig feilberegning. I prosjektplanen står det at 250 starter soning i avdeling Valdres hvert år, men fra fengselet får jeg opplyst at det riktige tallet er cirka 140. Altså er det færre innsatte å ta av enn prosjektplanen gir uttrykk for.



## Hvem er de?

Samarbeidsprosjektet har jobbet med mannlige innsatte i alderen 19 til 56 år, med overvekt i gruppen 23 til 35 år. Gjennomsnittlig domslengde var 2-6 måneder. Nærmere 90 prosent er ugifte og 40 prosent har barn. 97 prosent har grunnskole, 19 prosent har videregående opplæring og 6 prosent har høyere utdanning. 20 prosent har lese- og skrivevansker. 89 prosent har arbeidserfaring, men ingen hadde jobb før innsettelse. 66 prosent mottok sosialhjelp, og alle hadde gjeld (Måltall 2011).

Før soning slet 39 prosent med somatiske helseproblemer, 67 prosent slet psykisk. 17 prosent har en ADHD-diagnose, 66 prosent tror selv at de har ADHD. 95 prosent har et definert rusproblem, 65 prosent av dem ønsker hjelp til å slutte. 32 prosent var bostedsløse før soning. Andelen på 68 prosent som hadde bolig, ble i løpet av soningstiden redusert til 62 prosent, fordi de mistet boligen mens de satt inne. 24 prosent ønsket å flytte til en ny kommune på løslatelsestidspunktet. Det er altså snakk om en gruppe med sammensatte problemer (Måltall 2011).

## 6.3 Kvalitative vurderinger av samarbeidet

Ifølge prosjektleder er Samarbeidsprosjektet i rute, og tingenes tilstand samsvarer med planen. Når jeg spør henne hva det vil si, svarer hun:

*At de har kommet i gang med samarbeidet med kriminalomsorgen, og at det liksom er satt på de fleste prosjektene. At de nå jobber med samarbeidet ut mot kommunene, og begynner å tenke litt avslutningsvis, hvordan dette skal se ut. (Prosjektleder)*

Lokalprosjektet Gjøvik/Vestoppland betegner hun som et *mønsterprosjekt*, og sier at *eierskap i alle ledd* er årsaken til suksessen.

*I Gjøvik går det på skinner. Det går veldig bra der. Jeg mener et av kriteriene for at det går bra, er at kriminalomsorgen var på banen med en gang. (Prosjektleder)*

Prosjektleder baserer uttalelsen på halvårige rapporteringer fra prosjektene, og som hun selv påpeker, er det vanskelig å slå fast noe før sluttevalueringen er klar. Men hun mener at de allerede nå har synliggjort at behovet for Nav i fengsel er stort, og at det er en *seier i seg selv*. Videre mener prosjektleder at tilgjengeligheten til Nav har økt betraktelig. Samtlige av mine

informanter støtter henne i dette, og flere sier at Navs nærvær i fengselet både øker kompetansen om Navs ytelser og bedrer kontakten med hjemkommunen.

De lokale prosjekteierne, Nav-leder og fengselsleder, sier at *det ikke er tvil om* at prosjektet er vellykket på Gjøvik/Vestoppland. Nav-leder tror at god forankring lokalt er hovedårsaken til suksessen, og får støtte fra de andre aktørene på Gjøvik/Vestoppland. Flere trekker frem at Nav og fengsel var sammen om prosjektet fra starten, og at alle bidrar i samarbeidet.

### 6.3.1 Hva er suksess?

Målene for Samarbeidsprosjektet er formulert i runde ordelag: Det skal *sikre* at innsatte får rett tjeneste til rett tid, *motivere* de innsatte til å delta i kvalifiseringsprogrammet, og *på sikt* skal det føre til flere i arbeid og færre gjeninnsettelse. For å få til dette skal det *prøves ut ulike modeller* for samarbeid rundt den enkelte, slik at *ansvarlige instanser* følger opp. Prosjektmedarbeiderne skal *fungere* som en samordningsfunksjon mellom fengsel og Nav i hjemkommunen og *bidra* til å avdekke gråsoner og uklarheter i lovverket.

Det er liten tvil om at prosjektmedarbeiderne på Gjøvik/Vestoppland har en samordningsfunksjon, og at de prøver å få til et samarbeid mellom fengsel og kommune. Som vi så i forrige kapittel avdekker Samarbeidsprosjektet gråsoner og uklarheter. Når det gjelder å få flere innsatte på rett kjøl og i arbeid, er det vanskelig å vurdere. Målene er heller ikke konkrete nok til at man kan slå fast graden av suksess. En av prosjektmedarbeiderne sier:

*Hva er suksess? Det er vanskelig å svare på. Hvis vi ser på hvor mange som får hjelp, og hvor mange som får kvalifiseringsprogrammet, kanskje vi da kan si at det er suksess for den enkelte? Vi er usikre på hva som er suksess. Vi har prata mye om det, men ikke landa helt på noe. (Prosjektmedarbeider 1)*

Mitt inntrykk er at den kaotiske begynnelsen på prosjektet som ble omtalt i forrige kapittel, er en medvirkende årsak til at prosjektmedarbeiderne har vært usikre på dette. Ulike prosjektledere ga sprikende beskjeder, og rammedokument og prosjektbeskrivelse formulerer målene på forskjellige måter. Selv om prosjektleder sier at begge gjelder, kan det være forvirrende. På den annen side hadde det kanskje ikke vært hensiktsmessig med strikte mål, fordi noe av poenget er å prøve seg frem. Det åpner dessuten for å gjøre seg opp egne meninger. En av prosjektmedarbeiderne sier:

*For vår del er suksess at den enkelte ikke "slipper unna". At vi begynner med dem i varetekt, og at noe er etablert når de slipper ut. For eksempel har vi jobbet med en nå som har mange dommer bak seg, og som ikke har hatt noen god kontakt med Nav. Han har ikke hatt tro på at han skulle få plass i kvalifiseringsprogrammet. Så kom vi med nyheten: "Du skal få KVP!" Han gikk og fortalte det til alle etterpå! Folk sa: Kjempebra, [innsatt]!" og han lyser opp. Så strålende fornøyd med at noen faktisk kan hjelpe ham og har tro på at han kan klare det. (Prosjektmedarbeider 2)*

Videre forteller prosjektmedarbeiderne at de har fått til en god struktur på hvordan de skal fange opp kandidater, og at samarbeidet med fengselet er bra. De kommer godt overens med fengselspersonell, og det har ikke vært personlige konflikter. Det er ingen uttalelser i mitt materiale som gir grunn til å tvile på at de har rett, og mitt inntrykk er at aktørene snakker godt sammen. En av førstebetjentene sier:

*[Prosjektmedarbeiderne] glir rett inn i miljøet her og har blitt en del av oss. (Førstebetjent Gjøvik)*

Når jeg spør fengselsleder om han mener at Samarbeidsprosjektet er vellykket, svarer han:

*Definitivt! Dette er et eksempel på et prosjekt som er liv laga! Vi har selvfølgelig ikke noen tall på gjeninnsettelse som er store nok ennå, men etter hvert vil det komme faktatall på bordet som viser at det er verdt innsatsen. Det tror i hvert fall jeg at vi vil få. Det er egentlig samfunnsregnskapet det dreier seg om. Jeg har etterspurt tall på hvor mye en kriminell koster, men de finnes ikke! Det vi derimot vet er at gjengangertallene er altfor høye (...), og det er de som skremmer. Stortingsmelding 37 sier at vi må gripe an på en ny måte. Vi har kunnskap nok om hva som ikke virker, og tilbakeføringsgarantien er klar på at samordna innsats må til. Den totale innsatsen har ikke vært god nok tidligere, men nå er ansvaret kanalisert tydeligere enn før. (Fengselsleder)*

En av førstebetjentene har allerede sett på tallene i det små på Vestoppland fengsel. Ved årsskiftet talte han hvor mange av deltagerne i Samarbeidsprosjektet som er pågrepet for nye forhold etter løslatelse:

*Det er bare en eller to. Tilbakefallsprosenten er mye høyere. Nå er ikke det tall som kan brukes på noen bombastisk måte. Halvannet år er en kort periode, (...) og noen har ikke vært løslatt så lenge. Men man kan si at det er en positiv indikasjon. De som havner i kvalifiseringsprogrammet er de som i utgangspunktet har aller minst. De har ikke ordentlig boforhold, de er ikke i nærheten av ordentlig sysselsetting, de har ikke utdanning, de er rusmisbrukere, de har psykiske lidelser – de går i grøfta ved første motstands vei. Når de [prosjektmedarbeiderne] har jobbet med 30-40 stykk av disse i løpet av ett år, og bare to er gjeninnsatt, så er ikke det dårlig! (Førstebetjent Gjøvik)*

Når jeg spør betjenten om hva som er suksess for dem, svarer han:

*Når kommunen kommer og henter den innsatte på løslatelsesdato! Jeg har en suksesshistorie om en innsatt: Vi var nervøse for å sette ham på en buss fordi han var lite velfungerende, og så stiller kommunen opp ved porten! I dag er den innsatte i full sivil jobb. Det er fordi vi begynner tidlig, får kartlagt den innsatte, jobber mot kommunen, får dem på banen. (...) Så plutselig får kommunen løslatelsesdatoen, og da er de faktisk klare. (Førstebetjent Gjøvik)*

## **De innsattes rettigheter**

Fengselsleder mener at en av hovedoppgavene til prosjektet er å sørge for at de innsatte benytter seg av rettigheter, og at prosjektmedarbeiderne innfrir.

*De har den rette innstillingen og jobber veldig målretta i forhold til en gruppe med dårlige odds fra før. De går foran for de innsatte og påpeker at de har rettigheter. De innsatte bruker jo ikke akkurat for mye av tjenestene, de har faktisk et underforbruk. Det er der prosjektet kommer til sin rett. De får kommunene til å ta sitt ansvar. De sier: "Her er det krav og rettigheter, og dere må gjøre en jobb". (Fengselsleder)*

Dette bekrefter de innsatte jeg har snakket med. Alle tre sier at de aldri har fått så god oppfølging før. En av dem forteller at fokuset hans har endret seg underveis i dommen som følge av kontakten med Samarbeidsprosjektet.

*[Prosjektmedarbeiderne] har vært et bindeledd mellom kommunen hjemme og meg her, og det har vært motiverende for meg. Det viktigste for meg har egentlig vært at de begynte tidlig i prosessen. (...) Jeg har tro på at det skal gå bra, jeg har blitt entusiastisk. Jeg sitter midt i dommen, men vet faktisk hva jeg skal drive med når jeg kommer ut!*

De innsatte forteller videre at prosjektmedarbeiderne har opplyst om en del ting de ikke visste om Nav, og at de får ting gjort. De mener også at prosjektmedarbeiderne har påvirket saksbehandlerne i hjemkommunene.

*[Prosjektmedarbeider] har greid å smitte entusiasmen sin over på Nav-tantene. "Deg gleder vi oss til å jobbe med", sa de nå sist. Det var godt å få litt feedback på det, at de gledet seg til å møte meg, liksom. (Innsatt 1).*

Ingen av de innsatte jeg intervjuet, hadde hatt noe særlig kontakt med Nav mens de satt i fengsel tidligere. Det begrunner de med at de tenkte at de *klarte seg selv*, at de ikke *gadd*, og at det var ingen som *brydde seg*. Det er selvfølgelig vanskelig å vite årsaksrekkefølgen, om de for eksempel var ved et veiskille før de kom borti Samarbeidsprosjektet, og dermed var samarbeidsvillige denne gangen. Eller om det er andre ting i den innsattes liv som har ført til at de vil endre seg nå. Jeg har imidlertid stilt de innsatte spørsmål for å finne ut om det kan

være andre årsaksforhold enn prosjektet. For eksempel spurte jeg en av de innsatte om det kan være alderen som har gjort ham mer moden, og om det kanskje hadde vært annerledes denne gangen uavhengig av prosjektet. Han svarer:

*Nja...Jeg tror egentlig ikke det. Men det har ganske mye å si hvem som er rundt meg. Det er vanskelig når man har 20 stykker rundt seg som bare snakker om rus og kriminalitet. Men med [prosjektmedarbeiderne] kan jeg snakke om andre ting, ha samtaler liksom. Det betyr mye at de er i fengselet. Jeg må ikke slåss mot byråkratiet, og det er bra, for jeg føler meg ganske hjelpesløs i et stort system. (Innsatt 1)*

En annen har en sønn, og jeg spurte om sønnen var motivasjonsfaktoren. Den innsatte forteller at han gjerne vil være et godt forbilde for sønnen, men at han var født sist gang han satt inne også, og at han har prøvd tidligere uten å klare å holde seg unna kriminalitet og rus. Denne gangen har han troen.

*Jeg er veldig motivert nå, jeg har et bra opplegg. Det er veldig bra at de [prosjektmedarbeiderne] er her i fengselet. Jeg har aldri vært i et fengsel hvor det har vært sånn. Tidligere har det bare vært å sone dommen, liksom. Hvis man vil noe i fengselet her, så får du gjort det, liksom. Jeg er ikke bare et nummer. (Innsatt 2)*

Det som går igjen i intervjuene med de innsatte, er at Nav har vært tilgjengelige. De føler seg hørt og liker at det er noen som bryr seg. De har fått hjelp til å ordne opp i en del praktiske ting, noe som gir dem større tro på systemet. De har også sluppet å bekymre seg alene. Som en av dem sier:

*Du blir sliten av å tenke på ting etterpå når du sitter i fengsel. Tankene tærer på deg. Hva skal jeg gjøre med jobb, leilighet...de samme tankene dukker opp igjen og igjen. Men det er litt annerledes nå, for nå får jeg hjelp, og da gir jeg ikke opp selv heller. (...) Statistisk sett havner jo sikkert halvparten av oss inn igjen. Men jeg føler jeg har en god sjanse, det meste ligger til rette denne gangen. Alt avhenger av meg selv nå. (Innsatt 2)*

I hjemkommunene forteller saksbehandlerne at de innsatte har kommet mye lenger ved løslatelse nå, enn de normalt ville ha gjort, og at det er på grunn av Samarbeidsprosjektet. Alle sier at de gjerne vil hjelpe, men at det ikke alltid har vært så lett. En av dem sier:

*Denne gangen er vi blitt servert noe som er der. Ting er tatt tak i. Skal den som soner ha noe utbytte av soningen, må det være planlagt soning. Det er to vidt forskjellige verdener, dette og hvordan det kan være. (Nav-ansatt i hjemkommune 3)*

En annen sier:

*Når det er fokus på kvalifiseringsprogram både i fengsel og her, så funker det for [innsatt]. Han kjente meg, og visste hvem som skulle komme og hente ham og tar ansvaret og hjelper ham. Så det er kjempebra. (Nav-ansatt i hjemkommune 2).*

## **Noen er ”vrangt”**

Nå skal det riktignok sies at Samarbeidsprosjektet ikke bare har solskinnshistorier å by på. Prosjektmedarbeiderne forteller om *vrangt* kommuner, og at det noen ganger er vanskelig å få til så mye som de skulle ønske. Helhetsinntrykket er likevel at de får til veldig mye, og at samarbeidet stadig bedrer seg. I de tilfellene de ikke har fått til så mye, er det også rimelig å anta at det ikke hadde skjedd stort dersom Samarbeidsprosjektet *ikke* var der. Som nevnt forteller Nav-leder på Gjøvik at hun bare ved ett tilfelle har fått en telefon fra en hjemkommune som følte seg tråkket på, men jeg har naturligvis ikke grunnlag til å vurdere hvordan landets kommuner samlet oppfatter Samarbeidsprosjektet.

## **6.4 Varetekt og Valdres versus Gjøvik**

I den lokale prosjektplanen anslås det at flesteparten av kandidatene for Samarbeidsprosjektet sitter på avdeling Valdres, men det viser seg at det er stikk motsatt. Prosjektmedarbeiderne har jobbet med 21 innsatte i Valdres, og 48 på avdeling Gjøvik. Fengselsleder kommenterer forholdet slik:

*Det er et eksempel på at man tar feil. Det var deres bakgrunn og forutsetninger som viste seg å være annerledes enn vi antok. (Fengselsleder)*

På Gjøvik sitter 50 prosent av de innsatte i varetekt, mens de innsatte i Valdres er kalt inn til å sone dommen. Prosjektmedarbeiderne mener det er hovedårsaken til at de fleste deltagerne befinner seg på Gjøvik.

*Det er på Gjøvik de tyngste sakene er, de mest sammensatte. Kvalifiseringsprogrammet er jo for dem som er lengst unna normalt arbeidsliv. I Valdres møter de selv til soning, og har oftere jobb fra før. De innsatte på Gjøvik ble gjerne pågrepet midt i en kriminell handling, og veldig mange har ikke skolegang (Prosjektmedarbeider 1).*

Da de planla prosjektet, tenkte de *tradisjonelt*, som en av førstebetjentene kaller det, og da sikter han til at det ikke er en vanlig tankegang i kriminalomsorgen at man kan jobbe med innsatte før de får dom. På Gjøvik/Vestoppland hadde de riktignok sett for seg at de skulle

jobbe litt med varetektsinnsatte, men ikke i så stor grad som de gjør i dag. Men fordi såpass mange sitter i varetekt, fant de fort ut at de måtte jobbe med dem også for å ha nok deltagere i prosjektet.

## **Prioritering av ressurser**

Førstebetjenten mener at kriminalomsorgens ressurser brukes feil. Han illustrerer det med å sammenligne med Ullersmo fengsel i Oslo, som har 180 innsatte og cirka 330 løslatelser i året. På Vestoppland har de 49 innsatte og 300 løslatelser i året. Men ressursene fordeles ifølge førstebetjenten etter antall innsatte, og ikke etter hvor mange som er innom og hvilken type innsatt de er. Han mener *trøkket* bør legges på varetektsgruppen, og at kriminalomsorgen bør bruke mer ressurser på dem, fordi det er den gruppen man *tjener mest på å hjelpe*.

Prosjektmedarbeiderne er enig:

*På langtidsdommer blir mye gjort fordi de har tida på seg. Men den typiske gjenganger sitter på korte dommer, han er rusmisbruker, han er småkjeltringen som går inn og ut av varetekt og gjør noe nytt i påvente av dom. Hvis man ikke gjør noe, får denne gruppen aldri hjelp, og i stedet blir det et evigvarende, rekrutterende tull.*  
(Prosjektmedarbeider 1)

Prosjektleder og styrerepresentanten fra Kriminalomsorgens Sentrale Forvaltning er imponerte over at Gjøvik/Vestoppland klarer å tilrettelegge for varetektsinnsatte.

Prosjektleder, som selv har bakgrunn fra kriminalomsorgen, mener varetektsinnsatte er den største utfordringen kriminalomsorgen står overfor.

*Mange blir løslatt rett fra retten, enten fordi de blir frikjent, fordi det er fare for oversoning når de allerede har sittet domslengden i varetekt, eller fordi de går fri i påvente av dom når det ikke er noen fare for bevisforspillelse. Når man sier at innsatte blir løslatt rett på gata med en pose i hånden – så er det helt riktig. Og det er som regel de som kommer fra varetekt. Man prøver å tilrettelegge med hjemkommunen for at dette kan skje, og sier: "Kan dere prøve å ha en pengepott klar i tilfelle han blir løslatt. Kan vi avtale et møte, så får vi heller trekke det". Det er utfordrende for Nav også, de kan jo ikke ordne med bolig når de verken vet når eller hvor. (Prosjektleder)*

Konsekvensen er at lite gjøres, ifølge styrerepresentanten fra Kriminalomsorgens Sentrale Forvaltning (KSF):

*Det er ikke mange fengsler som klarer å jobbe skikkelig med innsatte i varetekt, og KSF ønsker seg et bedre tilbud enn det er i dag. De er en gruppe som er vanskelige å nå, fordi de ikke vil fortelle noe til kriminalomsorgen når de ikke er dømt. Men Nav vil de ha, og der*

*kommer prosjektmedarbeiderne til sin rett (Styrerepresentant fra Kriminalomsorgens Sentrale Forvaltning)*

## **6.5 Forskjeller før og nå – Nytte av samarbeidet**

Mine informanter ser på Samarbeidsprosjektet som en vinn-vinn-situasjon. De mener at alle drar nytte av det, selv om det byr på nye arbeidsoppgaver og i enkelte tilfeller merarbeid.

### **6.5.1 Innsatte og fengsel**

For den innsatte betyr Samarbeidsprosjektet tettere oppfølging og større sjanse for å komme ut i arbeid. Som vi har hørt, mener de innsatte selv at den største forskjellen fra tidligere soning er at Nav er der for å hjelpe dem, og at det har gjort dem motiverte til å stå på for å komme på rett kjøl. Men slik jeg ser det, vil den største gevinsten vise seg litt frem i tid, når man vet om de innsatte er i arbeid eller ikke.

Fengselet opplever at Samarbeidsprosjektet har gitt dem noen ekstra oppgaver som tar tid, som for eksempel at de må sende e-poster og informere prosjektmedarbeiderne. De har også gitt sikkerhetsopplæring og lagt forholdene praktisk til rette. Men de synes likevel at de går ut av det i pluss. En av førstebetjentene sier:

*Jobben blir mer innholdsrik. Dessverre har vi ikke tid nok, og da går jeg med litt dårlig samvittighet fordi jeg gjerne skulle bidratt enda mer i prosjektet. Det er det slitsomme. (...) Men vi får vist at vi lykkes med det vi driver med. Den innsatte går ut med mer, og totalt når vi flere nå. Fengselet i sin helhet har blitt bedre rusta til å få til et opplegg for den innsatte (Førstebetjent Valdres)*

En forskjell fra tidligere er at betjentene slipper å bruke så mye tid på å planlegge fremtiden for den innsatte:

*Vi har fått frigjort tid til å jobbe med andre ting som vi ønsker. Nå utøver vi kontaktbetjentrollen på riktig måte, med direkte veiledning og motivering, og tilrettelegging for praktiske ting i hverdagen i fengselet, mens det er de importerte tjenestene [skole, helse, Nav] som former og lager fremtidsplan for de innsatte. (Førstebetjent Gjøvik)*

Styrerepresentanten for KSF mener at Vestoppland ikke utmerket seg på rehabilitering før Samarbeidsprosjektet, men at fengselet nå har fått et stort *rehabiliteringsløft*.



## 6.5.2 Kommunene

Mest ekstraarbeid er det for Nav, både i fengselskommune og hjemkommune. Nav-leder på Gjøvik mener at Gjøvik kommune ikke får så mye konkret igjen for samarbeidet. Men hun forteller at de får noe igjen på den måten at kommunen nå ivaretar sine forpliktelser i samarbeidsavtalen mellom Nav og kriminalomsorgen, og at de på sikt kan tjene på det fordi Gjøvik kommune også tar i mot innsatte. I tillegg har Samarbeidsprosjektet betydning følelsesmessig:

*Jeg tenker på dem som sitter der i fengsel, de er jo mennesker de også. Jeg møtte en innsatt like før han skulle ut, som sa med store øyne: "Tenk hvis jeg bare hadde hatt en jobb". Da kom morsfølelsen frem i meg. Dette prosjektet gjør noe med en som menneske. (Nav-leder Gjøvik)*

Hjemkommunene får også mer å gjøre på grunn av Samarbeidsprosjektet. Den største forskjellen for dem er at de nå blir kontaktet mens brukeren sitter inne, og derfor begynner planleggingen på et tidligere tidspunkt enn de pleier. Men til gjengjeld slipper de en del oppgaver som de vanligvis må bruke tid på etter løslatelse. Når Samarbeidsprosjektet har kommet langt på vei med kartlegging av den innsatte, og søknaden om plass i kvalifiseringsprogrammet er sendt, slipper hjemkommunen måneder med utredning på utsiden, og den innsatte slipper å vente på vedtaket. En av saksbehandlerne sier:

*Måten de jobber på nå letter jobben for oss. Det er merarbeid, men også muligheter for et mye bedre resultat. (Saksbehandler i hjemkommune 3)*

## 6.5.3 Felles nytte

I tillegg kommer gevinster som gjelder for alle parter i Samarbeidsprosjektet. Jeg mener å se en utvikling i prosessen, at aktørene har blitt flinkere til å samarbeide underveis. De har lært seg hvilke knapper de kan trykke på, og hva de bør holde seg unna. En slik læringsprosess kan være nyttig. Samarbeidsprosjektet fører til økt kunnskap om hverandres arbeid, og større kompetanse på andre etaters virkeområder. I tillegg virker det som aktørene har reflektert mye rundt egne arbeidsoppgaver og ansvarsområder underveis, og flere av mine informanter påpeker at samarbeidet i seg selv er givende og faglig utviklende. Dersom prosjektet på sikt fører til flere innsatte i arbeid, vil det sannsynligvis bety færre gjeninnsettelse. Da vil kommunene få inn skattepenger fra denne gruppen, i stedet for at skattepengene går til å finansiere fengselsopphold.

## 6.6 Veien videre

Informantene ønsker at Samarbeidsprosjektet skal bli en permanent ordning, og gjør det de kan, for å synliggjøre behovet og hva de får til med to Nav-stillinger i fengselskommunen. Men hvis fengselskommunen skal ha koordineringsansvaret for sosiale tjenester, må det en lovendring til. Det har ikke prosjektleder tro på. Hun påpeker at kommunene har selvstyret, og at det da er snakk om å endre hele styringslinjen, noe som i beste fall vil ta svært lang tid.

Ingen av informantene tror at prosjektet kommer til å bli videreført i samme form som det har nå, men det ønsker de ikke heller. Målgruppen til Gjøvik/Vestoppland er i dag bare innsatte som er aktuelle for kvalifiseringsprogrammet, og det er en liten andel av innsattgruppen. Fengselsleder anslår 10 prosent. Med tanke på at Vestoppland har 300 løslatelser i året, og at prosjektmedarbeiderne har fulgt 42 stykker på halvannet år, ser det ut til å stemme bra. Derfor mener både fengselsleder og de andre aktørene at prosjektmedarbeiderne bør jobbe bredere. *Nav er Nav*, som flere av dem sier. Selv om innsatte som fyller vilkårene for kvalifiseringsprogrammet, er i gruppen med størst problemer, og derfor trenger mest hjelp, er det ikke noe i veien for at medarbeiderne fra Nav kan hjelpe andre i tillegg. En av prosjektmedarbeiderne sier:

*Det er de tunge sakene som er tidkrevende, det er kanskje tre-fire stykker man må bruke veldig mye tid på. Men da kan man likeså godt ta alle småsakene også. Det krever ikke så mye ekstra. Hele Nav-spekteret bør inn, våre stillinger bør ta alle. Og det burde være én stilling i avdeling Valdres og én på Gjøvik. (Prosjektmedarbeider 1)*

Flere av lokalprosjektene har ifølge prosjektleder slitt med å finne nok kandidater, og selv om prosjektmedarbeiderne på Gjøvik/Vestoppland forteller at de har hatt nok å henge fingrene i, kan det endre seg. Prosjektmedarbeiderne har brukt mye tid på å sette seg inn i ting, rett og slett på å få samarbeidet opp og stå. De har brukt tid på å informere og på å reise. De har *tråkket opp en sti*, for å bruke informantenes egne ord. Fordi mye nå er på plass, vil mer tid være frigjort til direkte arbeid med innsatte dersom prosjektet blir videreført, og da bør nok målgruppen utvides. Man bør imidlertid være forsiktig med å la det gå for lang tid før avgjørelser om veien videre tas. En av prosjektmedarbeiderne påpeker at faren med prosjekter er at evalueringen tar lang tid, og at nøkkelpersoner forvinner ut før man bestemmer at man skal fortsette innsatsen. Da kan verdifull erfaring være tapt. Det tror jeg er en fornuftig advarsel fra prosjektmedarbeideren.

Dersom stillingene som prosjektmedarbeiderne har i dag, skal utvides til hele Nav-spekteret, kan man innvende at jobben vil likne mye på den sosialkonsulenter og de statlige Nav-stillingene (20 prosent-stilling på Vestopplands servicetorg) gjør i dag. Regjeringen har dessuten bevilget penger til 25 *tilbakeføringskoordinatorer*, som kriminalomsorgen nå jobber med å implementere. Men disse vil i likhet med sosialkonsulentene være ansatt i kriminalomsorgen, og ikke i Nav. På bakgrunn av min empiri, mener jeg det er viktig med kompetansen til *Nav* i fengsel. Hvis man skal klare å ivareta innsattes sosiale rettigheter, må jobben gjøres av personer som jobber etter sosialtjenesteloven, og ikke straffegjennomføringsloven. Slik kan samarbeidet mellom fengsel og hjemkommunene bedres.

Om det betyr at de statlige Nav-stillingene burde økes, eller om man skal øremerke ressurser til bestemte innsattgrupper, vil jeg ikke si for sikkert. Dersom de skal øremerkes til å få innsatte inn i kvalifiseringsprogrammet, kan det kanskje være en idé at Nav-medarbeiderne jobber i mer enn ett fengsel, eller at det settes av én stilling i stedet for to. Det vil nok redusere problemet med at det ikke er nok deltagere. Mine informanter heller imidlertid mot at det er de statlige Nav-stillingene som bør utvides, men avventer Arbeidsforskningsinstituttets sluttevaluering. Det er heller ikke gitt at løsningen bør være den samme i alle typer fengsler.

## **6.7 Hva kan andre kommuner lære av Samarbeidsprosjektet?**

Jeg mener kriminalomsorgen og Nav har mest å lære av Samarbeidsprosjektets erfaringer med varetektsinnsatte. Antall varetekstinnsatte øker i Norge, samtidig som det gjøres lite for denne gruppen. Mine informanter mener at å begynne i fengselet fra dag én, er fremtidens måte å gjøre det på hvis man vil lykkes med varetektsgruppen. Jeg tror fengsler med mange varetektsinnsatte bør ta til seg hvordan Vestoppland fengsel har klart å endre den tradisjonelle tankegangen om at det ikke nytter å gjøre noe før de innsatte sitter på dom. Vestoppland begynte å tenke nytt fordi det kom noen og pekte på denne gruppen, og viste at det *er* mulig å hjelpe dem. Det i seg selv har fremmet samarbeidet mellom kriminalomsorgen og Nav, og Samarbeidsprosjektet kan og bør brukes som en døråpner for andre fengsler.

En av årsakene til at samarbeidet mellom kriminalomsorgen og Nav ikke er bra nok i dag, er som vi har sett at det er vanskelig å jobbe med innsatte. Det skyldes blant annet at innsatte generelt, og varetektsinnsatte spesielt, vegrer seg for å fortelle ting til kriminalomsorgen. Men når Nav er i fengselet, får de frem nyttig informasjon som er nødvendig for at etatene skal kunne samarbeide. Dette er noe av forklaringen på hvorfor samarbeidet har gått bra på Gjøvik/Vestoppland. Når kriminalomsorgen og Nav skal samarbeide, må de være tydelige overfor den innsatte på at informasjon er essensielt for å kunne hjelpe, og da må de være klare på hva denne informasjonen skal brukes til. Det mener jeg er en lærdom alle etater som skal samarbeide om utsatte grupper, bør ta med seg.

Generelt tror jeg de fleste fengselskommuner har noe å lære av måten Samarbeidsprosjektet har jobbet for å motivere både fengselspersonell, innsatte og saksbehandlere i hjemkommunene til innsats. De har ikke sittet på hver sin tue, men har vært sammen om å løse problemer. Fordi partene har hatt en felles visjon, har det vært naturlig for dem å snakke sammen om utfordringer, og da er det også naturlig å feire sammen når ting går bra. Når etater skal samarbeide, trengs det en bevisstgjøring omkring hvilke mål som er felles, og hva partene kan bidra med. I Samarbeidsprosjektet har de klart å synliggjøre dette, fordi de har vært lydhøre overfor hverandre, og har lagt vekt på å formidle at det er en vinn-vinn-situasjon for alle parter. Dette er en lærdom jeg mener alle etater som skal samarbeide, kan trekke ut av mitt case.

Likevel tror jeg prosjektleder har mye rett når hun sier:

*Vi kan ikke si ved prosjektslutt at "på landsbasis skal vi gjøre det sånn og sånn", for det er individuelt. Jeg tror hvert fylke må finne sin måte å jobbe på opp mot fengselet som er i det fylket eller kommunen: "Der har vi to små fengsler, der kan vi ha 20 prosent-stillinger. Der er det ett stort fengsel som må dekkes av en fulltidsstilling, der må vi ha to stillinger". Jeg tror vi må tenke litt større enn bare å putte Nav i fengselet og si "klar dere".*  
(Prosjektleder)

På Vestoppland fengsel har de ikke sosialkonsulenter, og Nav-stillingen er på 20 prosent. Prosjektmedarbeiderne navigerer i et nok så oversiktelig landskap, med få ansatte og innsatte. Det gir mulighet til å jobbe på individnivå, og koordineringsjobben går i hovedsak ut på å koble den enkelte med hjemkommunen. I større fengsler kan behovet være annerledes. Der er det antageligvis mer å gjøre på systemnivå. For eksempel er situasjonen spesiell i Oslo, som har mange bydeler og flere store fengsler. Prosjektmedarbeiderne på Gjøvik/Vestoppland

forteller at Oslo er den vanskeligste kommunen å jobbe mot, på grunn av bydelenes ulike arbeidsrutiner. Der er også mangfoldet av frivillige organisasjoner som er involvert, langt større enn på Gjøvik/Vestoppland. Men jeg tror likevel at større fengsler har en del å lære av Samarbeidsprosjektet når det gjelder å jobbe på individnivå. Fordi det er mye å organisere på systemnivå, kan det være vanskelig å se den enkelte. En av førstebetjentene sier:

*Det er klart at formatet vil være helt forskjellig på forskjellige anstalter. I større fengsler er det behov for mer ressurser, men de sliter jo med å få effekt av det de har fordi alt havner på systemnivå og lite på individnivå. For det er individnivå vi må ned på.  
(Førstebetjent Gjøvik)*

## 6.8 Sammenfatning

I dette kapittelet har jeg belyst resultater av samarbeidet så langt i prosjektperioden. Jeg har presentert noen tall og gitt kvalitative vurderinger av dem. Jeg har påpekt forskjeller mellom fengselets to avdelinger, og oppsummert forskjeller mellom før og nå. Jeg har redegjort for hvem som har nytte av prosjektet, og tatt for meg veien videre og hva vi kan lære av Samarbeidsprosjektet.

Vi har sett at Samarbeidsprosjektet har gitt gode resultater, og det er særlig 8 faktorer som forklarer kvaliteten på samarbeidet: Aktørene har hatt *felles visjon og mål*, de har hatt *tillit* til hverandre og alle har hatt *nytte* av samarbeidet. De har *gjensidig respekt* og *utnytter hverandres kompetanse*. Alle føler *eierskap* til Samarbeidsprosjektet og *kommuniserer godt*. Disse faktorene omtalte jeg i teorikapittelet, under forskningsbidragene om konkrete samarbeidsfaktorer. Den åttende faktoren er *styringsforhold*. Hvordan ulike styringsmodeller kan påvirke samarbeidet ble også omtalt i teorikapittelet, og jeg vil trekke flere linjer og utdype tidligere teori og forskning i neste kapittel. At Nav er tilgjengelige i fengselet, er en medvirkende årsak til at alle de andre faktorene er tilstede, og har derfor stor betydning.

Når det gjelder måltallene jeg har presentert, kan jeg ikke si om andelene har økt. Men av de 69 innsatte prosjektet har jobbet med, har samtlige gjennomført arbeidsevnevurdering og individuell plan, og 40 prosent har fått innvilget plass i kvalifiseringsprogrammet. Empirien viser at aktørene på Gjøvik/Vestoppland har funnet en samarbeidsmodell mellom kriminalomsorgen og Nav som gjør at kontakten mellom partene har økt, ansvarsfordelingen

er tydeligere enn før, og de innsattes rettigheter blir i større grad ivaretatt. Tilgjengeligheten til Nav i fengsel har økt betraktelig. De innsatte sier de aldri har fått så god hjelp før, og dette skyldes at prosjektmedarbeiderne er i fengselet og tilbyr dem hjelp. Da blir de innsatte motivert til å stå på selv også. I Samarbeidsprosjektet har Nav, fengselsansatte og innsatte hatt tid og rom for å møtes. Dette har fremmet kvaliteten på det tverretatlige samarbeidet.

Jeg skal nå sammenfatte hvordan de nevnte faktorene henger sammen. En av de viktigste årsakene til at kvaliteten på samarbeidet er at aktørene i Samarbeidsprosjektet har en felles visjon. Fengselet og Nav Gjøvik har vært sammen om prosjektet fra starten, de har pekt ut felles mål, og klarer å tydeliggjøre at alle parter har gevinst av samarbeidet. Når partene ser at de har nytte av det, bidrar de selv også. Samarbeidet med fengselet har vært uten betydelige konflikter, og de hjelper hverandre der kompetansen hos den andre parten skorter. I stedet for å la forskjellene være et hinder, har de akseptert dem og utnytter hverandres ekspertise. Fordi alle aktørene på Gjøvik/Vestoppland føler eierskap og samhold i prosjektet, er det naturlig for dem å snakke om utfordringer i stedet for å skjule egne svakheter. Prosjektmedarbeiderne har en naturlig plass i fengselet, og har daglig kontakt med fengselsansatte og innsatte. Det er en selvfølge at aktørene finner løsninger sammen. Da er det også naturlig å skryte av hverandre og feire suksesshistorier. Slik motiveres de til ytterligere innsats. De er i en vinn-vinn-situasjon, og det legger vekt på i kontakten med Nav i hjemkommunene. Det viktigste resultatet av prosjektet, er at de får Nav i hjemkommunene til å stille opp for den innsatte på et tidligere tidspunkt. De bidrar i den kritiske overgangen mellom fengsel og frihet.

Mitt inntrykk er at det ikke er samarbeidet mellom kriminalomsorgens ansatte i fengselet og de Nav-ansatte prosjektmedarbeiderne, som er mest utfordrende i Samarbeidsprosjektet. Tvert i mot spiller de på lag for å øke kvaliteten på samarbeidet med Nav i hjemkommunene. Det er forholdet mellom fengsel og Nav i *hjemkommunen* som er vanskelig. Samarbeidsprosjektet har synliggjort at det er et stort behov for at Nav er representert i fengselet. Når Nav tar kontakt med Nav, er det allerede en viss respekt og tillit tilstede i relasjonen. Men det er likevel ikke selvsagt at Nav i hjemkommunen vil yte tjenester før etter løslatelse. Derfor forklarer prosjektmedarbeiderens overtalelsesevne i samordningen mye av hvorfor kvaliteten på samarbeidet med hjemkommunen er blitt bedre. Her har god informasjon vært en nøkkelfaktor. Prosjektmedarbeideren har hatt innsikt i begge etaters arbeid, og har videreformidlet til partene hvilken situasjon de er i, hva de kan bidra med, og hva de får igjen for det. Det har økt forståelsen for hvorfor de må samarbeide, økt respekten og tilliten mellom

partene, og stimulert til innsats. Samarbeidsprosjektet har ansvarliggjort begge etater, og aktørene har styrt hverandre i en retning som hever kvaliteten på samarbeidet. Dette skal vi se nærmere på i neste kapittel.

# 7 Diskusjon av mine funn sett i lys av teorien

## 7.1 Innledning

I dette kapittelet skal jeg utdype mine funn og diskutere empirien opp mot teori og tidligere forskning. Men innledningsvis vil jeg minne om mine problemstillinger, hva teorien sier om dette, og mine funn. Jeg har stilt spørsmålet: Hvilke faktorer bidrar til å fremme kvaliteten på samarbeid mellom offentlige etater? I teorikapittelet presenterte jeg tre typer forskningsbidrag som belyser og forklarer tverretatlig samarbeid. Michael Lipsky sier at bakkebyråkratene bruker skjønn, og at de er med på å påvirke politikken nedenfra. Skjønnsbruken har også betydning når de samarbeider med andre bakkebyråkrater. Videre kan ulike styringsmodeller påvirke samarbeidet, og internasjonalt snakker man om nettverksstyring i forbindelse med samhandling på tvers. Knut Fossetøl og Tone Alm Andreassen mener at det er lite aktuelt i Norge, og at samordning har en særegen karakter på grunn av den norske styringsmodellen. De hevder det finnes lite forskning som viser hva slags styring som fremmer samarbeid. Videre har forskningsbidrag påpekt en rekke konkrete faktorer som fremmer samarbeid, slik som tillit, gjensidig respekt, kvalitetsmessig og ideologisk kompabilitet, personlig kjemi, god kommunikasjon, velvilje, horisontal struktur, administrativ støtte fra ledere, og tilstrekkelig med tid og ressurser.

Jeg har konkretisert problemstillingen med å spørre: Hvordan fungerer Samarbeidsprosjektet på Gjøvik/Vestoppland? Hvilke resultater har det gitt? og Hvilke forhold forklarer kvaliteten på samarbeidet mellom Nav Gjøvik og Vestoppland fengsel? Vi har sett at ledelsen i prosjektet har tonet ned styring ovenfra, og at aktørene på Gjøvik/Vestoppland operer med relativt frie tøyler. De bruker skjønn i vurderingen av hva som er riktig å gjøre, og de forhandler seg i mellom om dette. Både fengselsansatte og Nav-ansatte strekker seg langt for å bidra i samarbeidet. Samarbeidsprosjektet har gitt gode resultater. De har funnet en modell som gjør at samarbeidet mellom fengsel og hjemkommune skjer i ordnede former, og kontakten mellom partene har derfor økt. De har synliggjort at det er et stort behov for Nav i fengsel, og sørget for at mange innsatte får ivaretatt sine sosiale rettigheter. De har avdekket uklarheter i lovverket, og etatene har økt kunnskapen om hverandre. De innsattes hjemkommuner er tidligere på banen enn vanlig, og både fengsel og Nav bidrar i samarbeidet



om å få til en god overgang fra fengsel til frihet. I de foregående kapitlene har jeg pekt på en rekke forhold som forklarer kvaliteten på samarbeidet. At Nav er tilstede i fengselet er en viktig faktor. Prosjektmedarbeiderne og de fengselsansatte har hatt en naturlig møteplass, og har brukt tid og krefter samarbeidet. De har også trukket Nav i hjemkommunen med seg.

En annen viktig forklaringsfaktor er at partene har et en felles visjon, og at de har klart å synliggjøre felles mål. Alle parter ser at de har nytte av å samarbeide. Min empiri har også vist at aktørene har respekt for hverandres arbeid og aksepterer forskjeller, noe som er positivt for samarbeidet. I tillegg er en viktig forklaringsfaktor at aktørene har ansvarliggjort og påvirket hverandre slik at de føler seg forpliktet til å bidra. Jeg skal nå utdype disse elementene.

## **7.2 Aktørene er bakkebyråkrater som bruker skjønn**

Aktørene i Samarbeidsprosjektet er det Lipsky (1980) kaller bakkebyråkrater. Både fengselsbetjentene, prosjektmedarbeiderne og saksbehandlerne i hjemkommunene befinner seg nederst i det offentlige byråkratiet, betegnet som bakkebyråkratiet av Lipsky (1980). Der har de direkte kontakt med befolkningen, som i dette tilfellet er innsatte i Vestoppland fengsel. Lipsky sier at bakkebyråkratens arbeidssituasjon er preget av skjønnsutøvelse, som en følge av tvetydige og motstridende mål, ressursmangel og stort arbeidspress. Min empiri samsvarer godt med disse karakteristikkene, og jeg mener de bruker skjønnet på en måte som fremmer kvaliteten på samarbeidet.

### **7.2.1 Hva gjør aktørene til bakkebyråkrater?**

I tråd med Lipsky (1980) opererer aktørene i Samarbeidsprosjektet under usikre forhold. Problemfeltet rundt innsatte er svært komplekst, og det finnes ikke noen fasit på hva som skal til for å endre den enkeltes situasjon. Prosjektmedarbeiderne og saksbehandlerne i hjemkommunen samarbeider om å skreddersy et opplegg, og benytter seg av tiltakene og ordningene som finnes i kommunen. Men de kan aldri vite om tiltakene hjelper. Ifølge Lipsky (1980) blir bakkebyråkratene fremmedgjort fra arbeidet. Når mennesker er produktet, og de bare arbeider med deler av mennesket, vil de heller aldri ha kontroll over resultatet, både fordi de ikke vet hvordan det går etter at deres relasjon er over, og fordi et menneske ikke forblir

reparert (Lipsky 1980). I Samarbeidsprosjektet er de innsatte ”produktet”. I tråd med Lipsky kunne både fengselsbetjentene og prosjektmedarbeiderne ønske at de visste hvordan det går med dem etter løslatelse, og de synes det er leit når de får høre om tidligere innsatte som har gått på en smell.

Fengselsbetjentene og saksbehandlerne i hjemkommunene har begrenset med tid og ressurser, og saksbehandlerne i hjemkommunene forteller at de ikke kan prioritere alle brukere i lik grad. Samarbeidsprosjektet erfarer at kommunene ikke alltid har økonomi til å reise til fengselet for å møte den innsatte, eller til å tilby tiltak de innsatte kunne hatt nytte av. I likhet med Lipsky (1980) finner jeg også at ”mine” bakkebyråkrater i en del tilfeller mangler ressurser i form av nødvendig fagkompetanse. For eksempel har ikke prosjektmedarbeiderne tilstrekkelig med kompetanse på Nav, noe som også gjelder fengselsbetjentene. Betjentene fant det frustrerende når de tidligere var satt til å tilrettelegge for innsatte, uten at de hadde kompetanse til det. Nav-systemet er komplisert, selv for dem som jobber med det. Saksbehandlerne i hjemkommunene forteller at det er umulig å ha fullstendig oversikt over lovverket, og at det i stor grad åpner for skjønn.

### **7.2.2 Hvordan skjønnsbruken påvirker samarbeidet**

For å bøte på usikkerheten bruker bakkebyråkratene ifølge Djupvik og Eikås (2002) og Jessen (2007) både administrativt og profesjonelt skjønn. I Samarbeidsprosjektet bruker aktørene skjønn når de tolker regelverket og avgjør hva som er riktig å gjøre for hver enkelt innsatt. Et eksempel på profesjonelt skjønn er når førstebetjenten forteller at han bruker sin faglige vurderingsevne i forbindelse med permisjoner og prøveløslatelser. Han velger hva han vil vektlegge, og strekker seg lenger enn en jurist ville ha gjort i samme situasjon. Det gjør han fordi han ser at Samarbeidsprosjektet har lagt mye til rette før løslatelse, og da legger førstebetjenten godviljen til i sine vurderinger.

Det administrative skjønnet brukes til å vurdere hva de innsatte har rett til ut fra regelverket, men regelverket oppleves ikke likt hos alle, noe som kommer tydelig frem i forbindelse med hvem som har rett på kvalifiseringsprogrammet. Mine informanter mener at det i utgangspunktet er en rettighet for alle som fyller vilkårene, men at det tolkes ulikt hva det vil si å fylle vilkårene. Når aktørene opplever at de i stor grad kan tolke reglene, blir spørsmålet om de tolker dem i egen etats favør, eller i favør av samarbeidet. Prosjektmedarbeiderne har møtt på saksbehandlere som mener at de ikke er pliktig til å gjøre noe før etter løslatelsen, og

sier ”slik gjør vi det ikke her hos oss”. Det er eksempler på skjønnsbruk i disfavør samarbeidet. Men mitt inntrykk er at skjønnsbruken ofte gagnar samarbeidet. Empirien viser at bakkebyråkratene i Samarbeidsprosjektet strekker seg lenger enn de strengt tatt trenger, og yter en ekstra innsats fordi de gjerne vil bidra til noe som er bra. Aktørene tilpasser seg hverandre, de dytter og lirker på hverandres oppfatninger, og prøver ut ulike metoder for å få de andre til å spille på lag. Flere påpeker at skjønn er en naturlig del av arbeidet, og at de sannsynligvis ville gjort en dårligere jobb for den innsatte hvis de ikke hadde hatt muligheten til å være fleksible.

### **Makt over de innsatte**

Som Lipsky (1980) hevder, er det bakkebyråkratene som har makten og kontrollen over klienten. De innsatte sitter ikke inne frivillig, og mine informanter forteller at de helst vil klare seg selv. Likevel trenger de Nav for å komme i arbeid, og om ikke annet for å ha noe å leve av når de kommer ut. Det er saksbehandlerne i hjemkommunen som i samråd med prosjektmedarbeiderne bestemmer konteksten for samarbeidet, om tid og sted for møter, og det er fengselsbetjentene som avgjør om de innsatte kan forlate fengselet for å være med. Ifølge Lipsky (1980) driver bakkebyråkratene *sosialisering* av klienter. Tilsvarende, når prosjektmedarbeiderne gir de innsatte råd og informerer om rettigheter og hvordan systemet fungerer, motiverer dem til å stå på, og ber dem forberede seg til møter, er det sosialisering de driver med. De lærer dem hvordan man skal oppføre seg, og det samme gjør saksbehandlerne i hjemkommunene når de forteller hva som forventes av dem på utsiden. I samarbeidsprosjektet misbruker ikke bakkebyråkratene makten de har, men setter av rikelig med tid til den innsatte og tilrettelegger for at de kan delta på møter. Sosialiseringen øker forståelsen hos den innsatte, og samlet sett heves kvaliteten på det tverretatlige samarbeidet.

Mine informanter er også innom det Lipsky kaller *sosial konstruksjon av klienter* (Lipsky 1980:59), nemlig at saksbehandlere gjør mennesker om til klienter ved å putte dem i kategorier. Ifølge informantene finnes det saksbehandlere som behandler innsatte annerledes fordi de er ”kriminelle”, og dermed ikke fortjener hjelpen på lik linje med mer verdige brukere. En slik holdning gagnar ikke samarbeidet, men det er viktig å merke seg at dette er annenhåndsinformasjon, og at vi ikke kan vite sikkert om det virkelig er sånn. Det er ingen av saksbehandlerne jeg har intervjuet, som sier at *de* tenker sånn. Saksbehandlerne i min studie ser ikke på innsatte som mindreverdige, og avkrefter at innsatte blir nedprioritert som gruppe.

Her kan man innvende at innrømmelser om å ”se ned på” en bestemt gruppe brukere trolig sitter langt inne, men jeg kan ikke annet enn å forholde meg til det de forteller. Og det de sier, er at de bruker den enkeltes forhistorie i vurderingene de gjør, og at de ikke hadde klart å få på plass like mye hvis det ikke hadde vært for Samarbeidsprosjektet. Selvfølgelig er det å være kriminell en del av forhistorien, men når saksbehandlerne gjør prioriteringer, er de mer opptatt av den *enkeltes* forutsetninger, enn det faktum at han er innsatt. Lipsky (1980) sier at mennesker i samme kategori kan bli behandlet forskjellig ut fra hva byråkraten tenker om vedkommende. Jeg mener at det er dette jeg finner, heller enn at alle innsatte blir nedprioritert fordi de er ”kriminelle”. En av saksbehandlerne forteller for eksempel at en bestemt innsatt som er ung, ikke har en lang rushistorie og ikke har så store huller i skolegangen, selvfølgelig har gode muligheter for å *snu seg*, mens det skal godt gjøres at en 40 år gammel rusmisbruker som ikke har innrettet seg etter noe her i livet, skal klare det samme. Derfor er sjansene større for at den første typen innsatt blir prioritert i bunken. Det er bedre for samarbeidet at hver enkelt blir vurdert, enn at saksbehandleren setter foten ned i startgropen fordi klienten er ”kriminell”.

## **Anerkjennelse**

Selv om forholdet mellom byråkrat og klient i hovedsak er bestemt av bakkebyråkratenes skjønn og begrensningene i bakkebyråkratiet, er ikke klientene fratatt all makt (Lipsky 1980). Lipsky mener det ligger en viss makt i å gi anerkjennelse av byråkrats arbeid, og dette finner jeg flere eksempler på i Samarbeidsprosjektet. Saksbehandlerne i hjemkommunene har forestillinger om hvordan de ønsker å jobbe, tuftet på normer om å behandle folk skikkelig og yte best mulig hjelp. Prosjektmedarbeiderne forteller om et møte med en saksbehandler der vedkommende har ”svitsjet” om fordi den innsatte har beklaget at han var aggressiv, og forklart hvorfor. Her ligger anerkjennelsen i at den innsatte er imøtekommende og åpner seg for saksbehandleren. Anerkjennelse kan også være ros. En av saksbehandlerne jeg intervjuet sier at hun får ekstra lyst til å hjelpe når prosjektmedarbeiderne skryter av henne og sier at hun er herlig. En annen trekker frem at samarbeidet i seg selv motiverer til å yte ekstra, fordi han ser at det hjelper når man er sammen om det, og at det er givende og faglig inspirerende. Dette er i tråd med Harald Knudsen som skriver at ”samarbeid kan styrke selvtilliten, troen på at det nytter, og opplevelsen av å være med på noe stort” (Knudsen 2004: 52). Disse eksemplene viser hvordan anerkjennelse brukes til å heve kvaliteten på samarbeidet.

## Skjønnnet er ikke innskrenket

I teorikapittelet så vi at forskere er uenige om skjønnnet fortsatt er gjeldende, eller om det er innskrenket. Forskere som hevder at skjønnnsbruken er innskrenket, mener at nye styringsformer innebærer større administrativ kontroll hos ledere og tap av yrkesmessig frihet hos arbeidstagerne. Men i likhet med Jorunn Jessen (2007), som undersøkte muligheten for å ta selvstendige beslutninger i sosial- og trygdeforvaltningen, finner jeg ikke en slik deprofesjonalisering. Min studie er et eksempel på at skjønnnet er gjeldende.

Prosjektmedarbeiderne forteller at det er veldig mye *bør og kan*, og at *kvalifiseringsprogrammet er blitt mer og mer tolkning*. Jeg er enig med Tony Evans og John Harris når de sier at flere lover og regler ikke nødvendigvis er ensbetydende med mindre bruk av skjønn. Snarere tvert i mot, fordi skjønnnet blir nødvendig for å klare å navigere i et komplisert felt (Evans & Harris 2004). Det relativt ferske kvalifiseringsprogrammet kan brukes som eksempel: Lovpålegget om at alle Nav-kontorer skal tilby kvalifiseringsprogram trådte i kraft fra januar 2010, og endringen betyr nye retningslinjer for kommunene. Innfasingen av kvalifiseringsprogrammet<sup>15</sup> foregår parallelt med Samarbeidsprosjektet, og prosjektmedarbeiderne møter på utallige varianter av hva kvalifiseringsprogrammet innebærer. Når de i tillegg sier at de opplever stadig mer tolkninger utover i prosessen, mener jeg Samarbeidsprosjektet illustrerer Evans & Harris poeng. Evans & Harris (2004) sier også at nye lover og regler innebærer forhandlinger om hvem som har ansvaret. Samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og Nav fra 2006, og Stortingsmelding 37 understreker at etatene skal samarbeide om tilbakeføring av innsatte, og Samarbeidsprosjektet bringer dette opp i dagen. Min empiri avdekker en dragkamp mellom fengsel og hjemkommuner om hvem som skal gjøre hva for den innsatte, og i hvilken grad kommunene skal bidra mens den innsatte soner. At noen kommuner er strikte på at de ikke har ansvar før etter at den innsatte er løslatt, mens andre gjerne blir med på en overgangsfase, mener jeg viser at det er riktig å snakke om gradstilfeller av skjønnsutøvelse, framfor et enten–eller (Evans og Harris 2004). Mine informanter bekrefter at skjønnnsbruken er situasjonsavhengig: Noen ganger står det klart for dem hvilke avgjørelser som må tas, andre ganger bruker de sunn fornuft. Men fordi prosjektmedarbeiderne er blitt flinkere til å håndtere tolkningene utover i prosessen, har ikke den økende bruken av skjønn hemmet det tverretatlige samarbeidet. Spørsmålet blir da hvilke mekanismer som styrer skjønnnsbruken i riktig retning.

---

<sup>15</sup> Kvalifiseringsprogrammet har vært prøvd ut i et treårig fylkesprosjekt, men finansieringen er nå tatt over av kommunene på permanent basis.

## 7.3 Bakkebyråkratene styrer hverandre

### 7.3.1 Hvordan aktørene former politikken

Jeg mener Samarbeidsprosjektet er et godt eksempel på at bakkebyråkratene er med på å forme politikken nedenfra, når de bruker skjønn i iverksettelsen av den (Lipsky 1980). Politikken sier at det skal være samarbeid, mens det er aktørene som finner ut hvordan det arter seg i praksis. Prosjektleder forteller også at innspill fra Samarbeidsprosjektet blir brukt når departementet lager forskriftene til lov om sosiale tjenester. Noe av poenget med prosjektet er nettopp at man skal synliggjøre hvilket behov det er for Nav i fengsler, og avdekke uklarheter og gråsoner i lovverket. Slik har det som skjer på bakkeplan, betydning for avgjørelsene på toppen av hierarkiet, noe som er i tråd med Lipskys *bottom-up-perspektiv* (Hill&Hupe 2002, Hvinden 1994, Lipsky 1980).

### 7.3.2 Prosjektleder åpner for horisontal styring

I kapittel 5 beskrev jeg en uenighet mellom prosjektledelsen sentralt og det lokale prosjektet på Gjøvik/Vestoppland. Prosjektmedarbeiderne ville ha mer styring enn prosjektleder er villig til å gi dem. Hun forteller at hun ikke vil styre for mye ovenfra og ned, fordi hun vil la prosjektene prøve seg frem og finne ut hva som fungerer. Det hun i realiteten gjør, er å åpne for horisontal styring. En horisontal organisasjonsfilosofi legger til rette for delt beslutningstaking og direkte kommunikasjon, og verdsetter uavhengighet og ytringsfrihet. Som San Martin-Rodriguez m.fl. (2005) påpeker, er det en fordel for samarbeidet. Samarbeidsprosjektet hadde en uryddig start, fordi en omorganisering i Arbeids- og velferdsdirektoratet førte til at flere nøkkelpersoner forsvant ut. Prosjektleder kom inn over et halvt år etter at prosjektet var startet, og opplevde at hun ikke hadde oversikten. Da det kom spørsmål fra lokalprosjektene som hun ikke kunne svare på, benyttet hun seg av bakkebyråkratenes kunnskap. Prosjektleder forteller at hun linket dem opp mot hverandre, slik at de med mye erfaring kunne bistå dem med mindre. Hun oppfordret dem til å benytte seg av nettverket, og prosjektmedarbeiderne på Gjøvik/Vestoppland forteller at de har henvendt seg til mange ulike instanser i søken etter svar. Jeg tror dette har vært positivt for samarbeidet, selv om man naturlig nok ikke kan vite hvilken karakter samarbeidet ville hatt dersom ledelsen sentralt sto sterkere. På et tidspunkt var uenigheten mellom prosjektleder og Gjøvik/Vestoppland på et nivå som truet de lokale aktørenes motivasjon. De fryktet at

prosjektet var nedprioritert, og at det de drev med ikke lenger var viktig. Hvis dette hadde eskalert, ville det mest sannsynlig vært ødeleggende for samarbeidet. Men aktørene på Gjøvik/Vestoppland bestemte seg for en *kampstrategi*, som betyr at de bruker mindre energi på det som skjer sentralt, og mer på sin egen hverdag. De fant ut at de fikk gjort mye på egenhånd, og utviklet et sterkt bånd med de andre aktørene. Jeg tror uenigheten med sentralprosjektet styrket samholdet mellom aktørene lokalt. Flere av dem sier uoppfordret at en av årsakene til suksess lokalt er at det er *eierskap i alle ledd*. Prosjektmedarbeiderne har en naturlig plass i fengselet, førstebetjentene sier at *de er en av oss*. Jeg finner altså at opplevelsen av tilhørighet og at man er sammen om utfordringene, er noe som fremmer kvaliteten på samarbeidet mellom etatene.

Ifølge Lipsky (1980) er det svært vanskelig for ledere å styre bakkebyråkratene ovenfra og ned. Det jeg finner, er at bakkebyråkratene i stor grad styrer hverandre. Nå er det ikke slik at styring fra toppen har vært helt fraværende i Samarbeidsprosjektet. Aktørene står ansvarlige overfor ledelsen, og rapporterer oppover langs den hierarkiske linjen. De opererer innenfor rammer, både ressursmessig og når det gjelder hva samarbeidet skal gå ut på. Men rammene er vide, og det samme gjelder i lokalprosjektet. Prosjektleders filosofi innebærer at aktørene på bakkeplanet kan forhandle seg i mellom, framfor å ha fokus oppover i systemet. Tendensen forsterkes av at prosjektmedarbeidernes lokale leder på Nav Gjøvik følger samme filosofi. Hun har gitt prosjektlederrollen til en av prosjektmedarbeiderne, og i praksis opplever de stor grad av frihet og ansvar. Autonomien er positiv for det tverretatlige samarbeidet, fordi de bruker den til å finne samarbeidsmetoder på bakkenivå som ledelsen ikke har mulighet til å se fra toppen av hierarkiet.

### **På grensen mellom utveksling og mandat**

Jeg tror årsaken til at prosjektmedarbeiderne reagerte negativt på manglende styring til å begynne med, er at de ikke er vant til å ha såpass frie tøyler. Når prosjektmedarbeiderne vendte seg til dette, erkjente de at de fikk gjort mye ved å styre selv. Etter hvert fant de samarbeidsmetoder som fungerer når det gjelder å få hjemkommunene til å spille på lag. I mangel på sanksjonsmuligheter bruker de overtalelse, realitetsorientering og gulrøtter. De er ydmyke i sin tilnærming, og er tydelige på at det er hjemkommunen som bestemmer. Når de kontakter hjemkommunene legger de vekt på at de er en ressurs og ikke en byrde. Det handler om å unngå å trække i andres bed, og bruke metoder som gjør dem til velkomne

samarbeidspartnere. Samarbeidet fungerer som et gi-og-ta-forhold. Prosjektmedarbeiderne har det de kaller frivillige diskusjoner med hjemkommunene om hvem som skal gjøre hva. Jeg mener man kan se på samarbeidet gjennom et utvekslingsperspektiv, der et viktig moment er at samarbeidet lønner seg for alle parter (Knudsen 2004: 26-38). Både fengselspersonell og saksbehandlere i hjemkommunen ser at samarbeidet lønner seg, og gjør derfor sin del av arbeidet. Like fullt har aktørene i Samarbeidsprosjektet et mandat. I et mandatperspektiv er samarbeidet satt i gang ved påtrykk ovenfra – de er pålagt å samarbeide (Knudsen 2004: 26-38). Dette minner prosjektmedarbeiderne om i tilfeller der hjemkommunene er vrang. De informerer om prosjektet, og viser til at hjemkommunen er forpliktet til å stille opp for de innsatte. Prosjektmedarbeiderne forteller at de noen ganger er *harde*, og at det av og til hjelper å vise til rettigheter og plikter i lovverket. Men stort sett fungerer det best å spille på aktørenes velvilje og idealisme. Man kan si at Samarbeidsprosjektet beveger seg på grensen mellom mandat- og utvekslingsperspektivet, og at det ikke nødvendigvis er noen motsetning mellom de to perspektivene, slik Harald Knudsen (2004) påpeker.

### 7.3.3 Nettverksstyring

Jeg har vist hvordan skjønnsbruken påvirker samarbeidet, og at bakkebyråkratene styrer hverandre. Da blir spørsmålet hvordan det er mulig når de er underlagt politisk kontroll.

Lipsky presenterte teorien om bakkebyråkratiet på 80-tallet, og i ettertid diskuteres det hvilken betydning nye styringsmodeller har for bakkebyråkratiet. Et spørsmål er om man kan snakke om en overgang fra government til governance. Michael Hill og Peter skriver at *government* viser til det tradisjonelle synet på politisk styring, det vil si at det er aktører på toppen av hierarkiet som styrer og har kontroll nedover i rekkene. Begrepet *governance* (*nettverksstyring*) favner bredere, og ifølge Hill & Hupe betyr det at det ikke tas beslutninger fra ett sted, men at flere aktører som befinner seg på ulike lag i hierarkiet og som inngår i nettverk med hverandre, er med på å styre. De mener at denne forståelsen er vesentlig når det gjelder hvem som ansvarliggjør bakkebyråkratene, og Hill og Hupe skriver at de er ansvarlige i flere relasjoner: "Bottom-up as well as top-down, but also sideways" (Hill & Hupe 2007: 295).

Som jeg har vært inne på, støtter min empiri opp om et slikt syn. Samarbeidsprosjektet rapporterer oppover til prosjektleder i Arbeids- og velferdsdirektoratet, som igjen rapporterer til Arbeidsdepartementet. I prosjektets mandat gis det føringer nedover. Men prosjektleder



forteller at hun ikke opplever de politiske føringene på prosjektet som sterke. Hadde de vært det, er det ikke sikkert hun hadde hatt muligheten til å la bakkebyråkratene styre hverandre *sideways*.

Knut Fossetøl og Tone Alm Andreassen hevder at governance, eller nettverksstyring, er lite aktuelt i Norge, på grunn av den sterke tradisjonen for ”ministerstyre”, der statsråden utøver sterk politisk styring og har kontroll nedover i hierarkiet. Derfor får den samordnede innsatsen en helhetlig særegen karakter, uten at forskning så langt har pekt på hva slags styringsmekanismer det er snakk om (Fossetøl og Alm Andreassen 2010).

Jeg synes det er litt overraskende at Fossetøl og Alm Andreassen mener at vi ikke har nettverksstyring i Norge. Jeg kan til en viss grad forstå det hvis de med begrepet kun sikter til en form for offentlig styring med stor grad av innblanding fra private aktører. Det kan være rimelig å si at private aktører har mindre beslutningsmakt i Norge enn i mange andre land. Men også i den sammenheng mener jeg det blir feil å avslå begrepet, fordi private aktører absolutt er tilstede i velferdsyrker i Norge. Diskusjonen om private aktører i velferds-Norge er litt på siden av hva som er relevant å i forbindelse med Samarbeidsprosjektet. Poenget er at jeg ser spredd beslutningstagning i Samarbeidsprosjektet, i hvert fall hvis man bruker begrepet i den vide betydningen som Hill & Hupe benytter. Jeg mener man må se bakkebyråkratene som et nivå i hierarkiet, og at de er med på å ta beslutninger. Fengselsbetjentene og prosjektmedarbeiderne inngår i nettverk, der også frivillige organisasjoner og andre relevante aktører trekkes inn. De er også i nettverk med de andre lokalprosjektene, og møtes på nettverkssamlinger der de diskuterer med hverandre og ledelsen i prosjektet. Beslutningene fattes ut fra et vidt spekter av meninger og erfaringer. Som jeg har påpekt, er det ikke slik at aktørene i førstelinjen bare retter oppmerksomheten oppover mot overordnede mål i sin sektor, eller innover mot egen organisering, slik Fossetøl og Alm Andreassen (2010) mener er faren i en sektorspesifikk og vertikal styringsmodell. Aktørene i Samarbeidsprosjektet retter oppmerksomheten utover, slik tverretattlig samarbeid i rehabiliteringsfeltet krever.

### **Alternativer til nettverksstyring**

Fossetøl og Alm Andreassen (2010) peker ut rammestyring, markedsstyring og kunnskapsstyring som tre politiske styringsvirkemidler de mener staten benytter for å få fagfolk til å rette oppmerksomheten utover egne interesser. Når disse brukes sammen, får vi

en hybridisert styring som også innebærer at byråkratene styres fra flere kanter. Jeg skal ikke påstå at dette ikke er aktuelle styringsvirkemidler. Jeg ser både rammestyring og kunnskapsstyring i Samarbeidsprosjektet, i hvert fall førstnevnte. Når det gjelder kunnskapsstyring, mener jeg å se innslag av det i den forstand at ledelsen verdsetter dialog mellom fagfolkene og de innsatte som brukere, og at prosjektmedarbeiderne har gått på kurs for å heve kunnskapsnivået. Men en av prosjektmedarbeiderne klager faktisk på manglende kunnskapsstyring, det vil si – han klager på at prosjektledelsen ikke har lagt fram forskning eller annen dokumentasjon på nettverkssamlingen, som kan underbygge at det de driver med er en god måte å jobbe på i rehabilitering av innsatte.

Fossestøl og Alm Andreassen presenterer de ovennevnte styringsformene som alternativer til nettverksstyring, fordi de mener sistnevnte er lite aktuelt. Men jeg mener at det jeg først og fremst ser, er nettopp nettverksstyring. Når de hevder at innsatsen for en helhetlig tjenestegjøring har en særegen karakter i Norge, underbygger de det med at samordningen ofte dreier seg om midlertidige prosjekter med øremerkede midler, som iverksettes uavhengig av den opprinnelige linjen i organisasjonene som skal samordnes (Fossestøl og Alm Andreassen 2010). Samarbeidsprosjektet kan riktignok fremstå som et eksempel på dette: Prosjektmedarbeidere er ansatt i Nav, men har ikke andre arbeidsoppgaver utover prosjektet, og kan dermed konsentrere seg om å se utover etatsgrensene. Etter min mening er det likevel ikke slik at prosjekter gjennomføres helt uavhengig av førstelinjen. Samarbeidsprosjektet dreier seg om å samordne aktørene i førstelinjen i fengsel og hjemkommuner. De ulike etatene inngår i nettverk, og det mener jeg man kan si uavhengig av om nettverksstyringen har utviklet seg gjennom et midlertidig prosjekt. Samarbeidsprosjektet styres av aktører som befinner seg på ulike steder i hierarkiet, slik Hill & Hupe mener kjennetegner nettverksstyring, og jeg tror det er en årsak til at samarbeidet faktisk fungerer.

#### **7.3.4 Bakkebyråkratene ansvarliggjør hverandre**

Aktørene i Samarbeidsprosjektet føler forpliktelse overfor hverandre, og overfor de innsatte. Ingen vil være den som ødelegger for gode resultater, og så lenge de får bestemme i anliggender som er spesielt viktige for dem, er de villige til å strekke seg langt innenfor rammene som er lagt. Saksbehandlerne i hjemkommunene forteller at det gjerne oppleves som en *hvillepute* når brukeren sitter i fengsel, men at Samarbeidsprosjektet oppmuntrer til innsats. Det er fordi de ansvarliggjør hverandre, at de bruker skjønnnet til det beste for

samarbeidet. Jeg finner flere eksempler: Saksbehandlerne krever forståelse for at de ikke kan innvilge søknader om alt mulig til de innsatte, og at de er nødt til å behandle dem rutinemessig. Men så lenge prosjektmedarbeiderne er tålmodige og realistiske når det gjelder hva det er mulig å få til, og også formidler dette til de innsatte, er saksbehandlerne positivt innstilt til å innvilge kvalifiseringsprogrammet. En av saksbehandlerne sier helt uoppfordret at hun føler at samarbeidet forplikter. Når den andre parten, som i dette tilfellet er prosjektmedarbeiderne, bidrar med å gjøre en god jobb, føler hun at det er rett og rimelig å gi et tilsvarende bidrag. Jeg ser den samme mekanismen i fengselet. Betjentene er tydelige på at de ikke kan glemme reglene for straffegjennomføring. De er nødt til å følge strenge sikkerhetsrutiner for hvem som kan få permisjon og fremstilling. Men så lenge prosjektmedarbeiderne ikke forsøker å overprøve dette, er betjentene villige til å hjelpe så mye de kan. Når ansvarsfølelsen og lysten til å samarbeide er der, øker også andre faktorer som fremmer samarbeid.

## 7.4 Samarbeidsfaktorene er på plass

I teorikapittelet ble det påpekt en rekke mellommenneskelige, organisatoriske og systemiske samarbeidsfaktorer. En som har særlig betydning i Samarbeidsprosjektet, er at aktørene har en felles visjon, nemlig bedre tilbakeføring av innsatte. Når de har et felles mål om at de innsatte skal få oppfylt sine sosiale rettigheter, men likevel ikke har nøyaktig de samme oppgavene, kan de utfylle og utnytte hverandre, slik at begge parter får gevinst av samarbeidet. Harald Knudsen (2004) kaller det for delvis overlappende *domene*. Når de opplever respekt for arbeidet sitt, om det er som fengselsbetjent eller saksbehandler, svarer de med respekt tilbake. Gjensidig respekt og opplevelsen av at samarbeidet lønner seg, er grunnleggende for et vellykket samarbeid mellom etater (Knudsen 2004 og San Martin-Rodriguez m. fl. 2005). I Samarbeidsprosjektet opplever alle aktørene at de har nytte av samarbeidet. En annen viktig faktor er tillit. Tillit innebærer at aktørene stoler på hverandres faglige bidrag, og dette er vesentlig i vurderingen av om samarbeidet lønner seg. Tillit tar tid å bygge opp, og hvis et tillitsforhold ikke er tilstede, kan samarbeidet oppleves som kostbart, ineffektivt og kjedelig (Knudsen 2004). Prosjektmedarbeiderne i Samarbeidsprosjektet har erfart hvor viktig disse aspektene er. De forteller at de raskt fant ut at det gjelder å være ydmyk. De opplever at deres Nav-tilknytning hjelper dem et godt stykke på vei, slik Knudsen skriver at det kan være en

fordel med noenlunde samme kvalitetsnivå, at det er *kvalitetsmessig kompatibilitet* (Knudsen 2004). Men de trenger ikke å være like gode på alt. For eksempel sier en av saksbehandlerne at selv om det er en fordel med Nav-kompetanse, er det ikke det som avgjør om de kan samarbeide – det er forståelsen som er viktig. Hun er her inne på det Knudsen (2004) kaller *ideologisk kompatibilitet*, at partene kjenner til hverandres verdier, og går god for disse. Det dreier seg om hvilke idealer og normer man legger til grunn for arbeidet og kontakten med de innsatte. Disse aspektene kommer særlig til syne i tilfeller der samarbeidet mellom prosjektmedarbeiderne og ansatte i hjemkommune ikke har fungert så bra. For eksempel reagerer prosjektmedarbeiderne sterkt på negative holdninger og det de kaller forhåndsdømming av innsatte.

For at samarbeid mellom offentlige etater skal fungere, er det også viktig med personlig kjemi og god kommunikasjon, samt at aktørene har en positiv innstilling og viser velvilje (Knudsen 2004 og San Martin-Rodriguez m.fl. 2005). I Samarbeidsprosjektet skryter aktørene av hverandre, de snakker godt sammen, alle er positive til prosjektet, og de er villige til å bidra i samarbeidet. På den måten overgår de potensielle hindre i et samarbeid mellom etater, som for eksempel kan komme av profesjonsforskjeller. San Martin-Rodriguez m.fl. (2005) skriver at profesjonalisering i seg selv er karakterisert av dominans, autonomi og kontroll, framfor tillit og fellesskap med andre profesjoner. Utfordringer knyttet til profesjonsforskjeller er tilstede i Samarbeidsprosjektet. Informantene forteller at det er vanskelig å drive straffegjennomføring og velferd på samme tid, men at det er slik det er, og at de derfor må gjøre det beste ut av situasjonen. Aktørene kompenserer med å vise respekt for de andres situasjon. Iestyn Williams (2009) har gått gjennom internasjonal samarbeidsforskning der fengsler er en part, og han skriver at ulike profesjonsideologi er spesielt utfordrende når kriminalsektoren er involvert, på grunn av den veldokumenterte spenningen mellom velferd og kontroll. I Samarbeidsprosjektet dreier det seg stort sett om praktiske hindringer. Ifølge Williams stikker problemene ofte dypere enn som så – de bunner i grunnleggende verdikonflikter som kan ødelegge tilliten. Også i det norske prosjektet ”Tiltak overfor gjengangere” (TOG) finner Stig Nesvik (2005) uenigheter som skyldtes ulike historiske fagtradisjoner. I Samarbeidsprosjektet opplever de at det er en fordel at de Nav-ansatte prosjektmedarbeiderne tar seg av kontakten med hjemkommunene, fordi de ”snakker samme språk”. Saksbehandlerne i hjemkommunene mener at Nav-ansatte er litt mer ”realitetsorienterte” enn fengselsbetjenter og innsatte. Jeg finner altså profesjonsforskjeller, men i motsetning til tidligere forskning finner jeg ikke at de fører til dyptgående konflikter i

samarbeidet. Tvert i mot finner jeg at aktørene i de ulike profesjonene utnytter hverandres ekspertise. Kanskje er deres vilje til å lære av hverandre årsaken til at profesjonsmotsetningene ikke dominerer. Men forklaringen kan også være at prosjektmedarbeiderne ikke har bakgrunn fra Nav i forkant av jobben i Samarbeidsprosjektet. Det er prosjektmedarbeiderne som har den direkte kontakten med fengselsbetjentene, og at en av dem har jobbet som fengselsbetjent tidligere, kan ha positiv innvirkning på samarbeidet. Det er også prosjektmedarbeideren som har kontakt med saksbehandlerne i hjemkommunene, og da kan de spille på Nav-kompetansen de har opparbeidet seg.

San Martin-Rodriguez m.fl. (2005) trekker fram god kommunikasjon som en viktig faktor i tverretattlig samarbeid. Bortsett fra kommunikasjonen mellom sentralt og lokalt prosjekt, er mitt inntrykk at aktørene i Samarbeidsprosjektet kommuniserer bra. Jeg finner imidlertid ett eksempel på at aktørene ikke kommuniserte godt nok, og da tenker jeg på saksbehandleren som sier at hun aldri ville innvilget kvalifiseringsprogrammet hvis hun visste at brudd på vilkår ikke sender den innsatte rett tilbake i fengsel. Neste gang vil hun ta større forholdsregler. Dette viser hvor viktig samarbeidsfaktorene jeg har beskrevet, er for at et samarbeid skal være vellykket. Når man i tillegg har organisatoriske faktorer som administrativ støtte, ressurser og formaliserte kommunikasjonskanaler, ligger forholdene godt til rette for samarbeid (San Martin-Rodriguez m.fl. 2005). I Samarbeidsprosjektet har Arbeids- og velferdsdirektoratet gitt et mandat med rammer for samarbeidet, og prosjektleder støtter en horisontal struktur. Aktørene kommuniserer på faste planmøter, og ressursene er øremerket. I tillegg fungerer prosjektmedarbeiderne som det Whetten (1981) kaller *nøkkeladministratorer*, og styrer samarbeidet ved å være et bindeledd mellom fengsel og hjemkommune. Man kan si at de er *systemkoordinatorer* (Fossestøl og Alm Andreassen 2010), ved at de oppretter kontakt mellom Nav og fengsel som ikke i samme grad har vært der tidligere, og at de er *flokeløsere* (Fossestøl og Alm Andreassen 2010), ved at de trekker inn mangfoldet av tjenester fra ulike etater, slik at den enkeltes rehabiliteringsprosess blir best mulig. Prosjektmedarbeiderne har spilt en viktig rolle overfor de innsatte. De tre innsatte jeg har intervjuet, sier at det har vært viktig for dem å ha noen å snakke med utover betjenter og andre innsatte. Den største forskjellen fra tidligere soningsopphold har vært at de ble kontaktet av noen som tilbød dem hjelp. I likhet med Nesvik (2005) finner jeg at den direkte medvirkningen fra prosjektmedarbeiderne har skapt sosial og faglig trygghet, og at de innsatte føler seg hørt.

For at samarbeid mellom offentlige etater skal fungere, bør altså både de *mellommenneskelige, organisatoriske og systemiske* samarbeidsfaktorene (San Martin-Rodriguez m.fl. 2005) som jeg har beskrevet, være på plass. Som vi har sett, er det tilfelle i Samarbeidsprosjektet, og det forklarer kvaliteten på samarbeidet mellom fengsel og hjemkommune. Videre har prosjektmedarbeiderne gjort en god jobb som samordningskoordinatorer mellom fengsel og hjemkommune, og de skal ha mye av æren for at forutsetningene for godt samarbeid har økt med prosjektet.

## 8 Sammenfatning og konklusjon

I de foregående kapitlene har jeg svart på hvilke faktorer som bidrar til å fremme kvaliteten på samarbeid mellom offentlige etater. I kapittel 2 redegjorde jeg for ulike teorier og forskningsbidrag som belyser og forklarer tverretattlig samarbeid. I kapittel 3 viste jeg hvilke metodegrep jeg har tatt for å gi et empirisk svar problemstillingen. Jeg har brukt Samarbeidsprosjektet på Gjøvik/Vestoppland som case, og har konkretisert problemstillingen med å spørre hvordan Samarbeidsprosjektet på Gjøvik/Vestoppland fungerer, hvilke resultater det har gitt, og hvilke forhold som forklarer kvaliteten på samarbeidet. I kapittel 4 presenterte jeg Samarbeidsprosjektet ut fra foreliggende planer og dokumenter. I kapittel 5 beskrev jeg hvordan det fungerer i praksis, og i kapittel 6 presenterte jeg resultater og hva som forklarer kvaliteten på samarbeidet. Dette diskuterte jeg opp mot tidligere teori og forskning i kapittel 7. Jeg skal nå sammenfatte mine funn, hvilke likhetstrekk min studie har med tidligere forskning, hvilke funn som bidrar til å utvide kunnskapen på feltet, og hva som bør følges opp i videre forskning.

### 8.1 Mine funn

Min studie viser at det tverretattlige samarbeidet mellom kriminalomsorgen og Nav fungerer bra i det bestemte Samarbeidsprosjektet på Gjøvik/Vestoppland. Det vil si at samarbeidet ikke er konfliktfylt, at aktørene kommuniserer godt, og at de får tilrettelagt mye for de innsatte. Kontakten mellom partene har økt, og informasjonen mellom fengselet og hjemkommunene flyter bedre enn før. Ansvarsfordelingen mellom kriminalomsorgen og Nav fremstår klarere for aktørene i førstelinjen, og Samarbeidsprosjektet har fått hjemkommunene til å bidra med tilbakeføring av innsatte på et tidligere tidspunkt enn de pleier. Videre har Samarbeidsprosjektet synliggjort at det er et stort behov for Nav i fengselet. Nav har vært tilgjengelige fordi prosjektmedarbeiderne har vært tilstede i fengselet.

#### 8.1.1 Likheter med tidligere forskning

Ressursene som fulgte med de to prosjektmedarbeiderstillingene, har gitt Nav-ansatte, fengselsansatte og innsatte *tid og rom for å møtes*. Dette er forutsetninger som tidligere

forskning og teori har påpekt som fremmede for tverretattlig samarbeid.

Prosjektmedarbeiderne har gjort en god jobb som samordningskoordinatorer, og har bidratt til at andre samarbeidsfaktorer er tilstede: Aktørene har en *felles visjon, felles mål og gjensidig nytte*. Både fengselsbetjentene og prosjektmedarbeiderne føler *eierskap* til prosjektet. De *aksepterer forskjeller og utnytter hverandres kompetanse*. Forholdet er preget av *tillit, gjensidig respekt og god kommunikasjon*.

I likhet med Michael Lipsky og andre forskere, har jeg funnet at bruk av skjønn er utbredt i aktørenes arbeid. Studien min viser at skjønnsbruken er situasjonsavhengig, slik Michael Hill og Peter Hupe har påpekt tidligere. Jeg er enig med dem i at bakkebyråkratene er ansvarlige i flere relasjoner. Aktørene i Samarbeidsprosjektet er ansvarlige overfor ledelsen, overfor de innsatte, overfor samarbeidspartnerne i egen etat – og i den andre etaten.

### 8.1.2 Bidrag til forskningsfeltet

I tillegg har jeg bidratt med å vise hvordan de bruker skjønn på en måte som gagnar samarbeidet. Jeg finner at bakkebyråkratene styrer hverandre i riktig retning, og studien viser hvilke mekanismer som får dette til å skje, og hvilke forhold som gjør det mulig.

Aktørene tilpasser seg hverandre, de dytter og lirker på hverandres oppfatninger, og overtaler de andre til å spille på lag. Noen ganger fungerer prosjektmedarbeiderne som meglere mellom fengsel og hjemkommuner, andre ganger går de hardere til verks. Men fordi de ikke har sanksjonsvirkemidler, legger de vekt på hva de selv kan bidra med. De forteller hjemkommunen hva som kan gjøres mens den innsatte sitter inne, og påpeker hvilke oppgaver hjemkommunen måtte ha brukt tid på hvis det ikke var for prosjektets innsats. Når aktørene i fengselet gjør en god jobb, føler Nav i hjemkommunen seg forpliktet til å gjøre noe i gjengjeld. Dermed strekker de seg lenger enn de ellers ville ha gjort. Dette henger også sammen med at de ser nytten av å samarbeide. At samarbeidet skal lønne seg for alle parter, er en viktig forutsetning for at tverretattlig samarbeid skal fungere. I tidligere forskning er det påpekt at samarbeid med kriminalomsorgen er spesielt vanskelig på grunn av verdikonflikter som bunner i ulike profesjonstradisjoner. Jeg finner at profesjonsforskjeller er tilstede i Samarbeidsprosjektet, men ikke at de fører til dyptgående konflikter.

Jeg tror årsaken til at aktørene kan styre hverandre, er at de i liten grad blir styrt ovenfra. I begynnelsen gikk samarbeidet tregere. Men da prosjektmedarbeiderne slo seg til ro med at de



ikke fikk retningslinjene de ønsket seg fra ledelsen, tok de styringen selv. Dette fremmet kvaliteten på samarbeidet. Her er det imidlertid viktig å merke seg at jeg ikke har grunnlag for å si om manglende styring fra ledelsen er en god ting i seg selv. Dersom ledelsen fra sentralprosjektet hadde vært sterk, kan det tenkes at samarbeidet hadde blomstret fra dag én.

Jeg finner nettverksstyring i mitt case, noe en del internasjonale forskere mener blir mer og mer vanlig. Knut Fossestøl og Tone Alm Andreassen hevder imidlertid at nettverksstyring er lite aktuelt i rehabiliteringsfeltet i Norge. I min studie finner jeg en form for nettverksstyring som innebærer spredd beslutningstagning. Prosjektleder åpner for horisontal styring, som gir rom for at aktørene kan ta selvstendige beslutninger. Dette er ifølge San Martin-Rodriguez m.fl. (2005) en faktor som fremmer samarbeid mellom offentlige etater.

Alt i alt mener jeg det er særlig tre forhold som har hatt betydning for kvaliteten på samarbeidet mellom kriminalomsorgen og Nav på Gjøvik/Vestoppland: Styringsformen i prosjektet, konkrete samarbeidsfaktorer som fremmer samarbeid og positiv bruk av skjønn. Disse tre påvirker og forsterker hverandre, og utgjør stor betydning når man ser dem i sammenheng. Det er denne sammenhengen jeg har påvist.

## 8.2 Videre forskning

Jeg slutter meg imidlertid til Fossestøl og Alm Andreassen (2010) som påpeker at det er behov for mer forskning på hva slags styringsmekanismer som fremmer tverretattlig samarbeid i rehabiliteringsfeltet. Er mine funn ett tegn på at man er i ferd med å jenke på den sektorspesifikke styringsmodellen? Eller er det bare et tilfeldig resultat av svak styring fra sentralledelsen i et uryddig prosjekt?

Videre påpeker Skardhamar og Telle (2009b) at forskningen på effekten av arbeidsmarkedstiltak på antall gjeninnsettelse i fengsel, er mangelfull. De etterlyser mer forskning, og dette behovet har jeg også sett under min forskningsprosess. Som nevnt i metodekapittelet skulle jeg gjerne ha re-intervjuet de innsatte etter en tid i frihet. Først da får man mulighet til å se hva slags effekt Samarbeidsprosjektet har hatt for den enkelte.

I tillegg mener jeg det er et behov for mer forskning på varetektsgruppen. Ifølge mine informanter er det ikke en vanlig tankegang i norske fengsler, at man kan få til endringer hos

denne gruppen. Men det har Samarbeidsprosjektet lyktes med. Med tanke på at denne gruppen har et stort behov for sosiale tjenester, samtidig som gjengangerkriminaliteten er høy, vil det være nyttig forskning.

# Litteraturliste

Christensen, Tom, Lægreid, Per (2001): *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. Aldershot: Asgate

Dyb, Evelyn, Brattbakk, Ingar, Bergander, Klaus, Helgesen, Janne (2006): *"Løslatt og hjemløs. Bolig og bostedsløshet etter fengselsopphold"*, Oslo: Samarbeidsrapport NIBR/KRUS/Byggforsk

Djupvik, Alf Roger, Eikås, Magne (2002): *Organisert velferd. Organisasjonskunnskap for sosionom-, barnevern- og vernepleierstudiet*. Oslo : Samlaget

Eriksen, Erik Oddvar (2001): *Demokratiets sorte hull – om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. 2. Opplag 2005. Oslo: Abstrakt forlag

Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press

Evans, Tony, Harris, John (2004): "Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion". *British journal of social work*, 34: 871-895

Forskrift om individuell plan etter helselovgivningen og sosialtjenesteloven. Lovdata (2004) FOR 2004-12-23 nr 1837: URL: <http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20041223-1837.html> [Lesedato 15.05.2011]

Fossestøl, Knut, Alm Andreassen, Tone (2010): *"Rehabilitering med arbeid som mål – et organisatorisk perspektiv. Refleksjoner om styringsutfordringer og kunnskapsbehov"*. Oslo: AFI-notat 12/2010

Foucault, Michel (1977): *Det moderne fengselets historie*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag

Friestad, Christine og Skog Hansen, Inger Lise (2004): *"Levekår blant innsatte"*. Oslo: FAFO- rapport 429

Fridhov, Marie. (2003): "Fanger og fengsel". Ny utgave av kapittel 17. I Finstad, L, Høigård, C. (red.) *"Kriminologi"* (1997). Oslo: Pax forlag AS URL:

<http://www.jus.uio.no/ikrs/tjenester/bibliotek/ekskursjoner/krimnett/fengslet/vedlegg/fridhov.pdf> [Lesedato: 28.03.2010]

Goffman, Erving (1967): *Anstalt og menneske; den totale institutionen socialt sett*.  
København: Paludan

”Handlingsplan mot fattigdom. Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007) – Statsbudsjettet 2007”.  
Arbeids- og velferdsdepartementet (2006-2007): URL:  
[http://www.regjeringen.no/upload/kilde/pla/2006/0001/ddd/pdfv/292446-h-plan2006\\_fattigdom.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/pla/2006/0001/ddd/pdfv/292446-h-plan2006_fattigdom.pdf) [Lesedato: 19.06.2011]

Hansen, Vold Gunnar (2007): ”Samarbeid uten fellesskap – om individuelle planer i kommunalt psykisk helsearbeid”. Doktorgradsavhandling Karlstad University Studies 2007:15 Fakulteten för ekonomi, kommunikation och IT Arbetsvetenskap och ergonomi.  
Karlstad: Universtitetstryckeriet

Hazenfield, Yeheskel (2010): *Human services as complex organizations* . 2. utgave. Los Angeles: Sage Publications, Inc.

Hill, Michael og Hupe, Peter (2007): ”Street-level Bureaucracy and Public Accountability”.  
*Public Administration*, Vol. 85, No. 2, 2007: 279-299

Hill, Michael og Hupe, Peter (2002): *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London, California, New Delhi: Sage Publications

Hollen, Benedicte (2009): Nav i fengsel. Notat til kriminalomsorgens utdanningscenter.  
Upublisert notat

Hvinden, Bjørn (1994 ): *Divided Against Itself. A Study of Integration in Welfare Bureaucracy*. Oslo: Scandinavian University Press

Jacobsen, Dag Ingvar (2004): ”Hvorfor er samarbeid så vanskelig? Tverretatlig samarbeid i et organisasjonsteoretisk perspektiv”. I Repstad, P (red) *Dugnadsånd og forsvarsverker – tverretatlig samarbeid i teori og praksis*. 2. utgave. (75-114) Oslo: Tano

Jacobsen, Dag Ingvar (2004b): "Hvordan måles koordinering? Ulike strategier for empirisk forskning. I I Repstad, P (red) *Dugnadsånd og forsvarsverker – tverretatlig samarbeid i teori og praksis*. 2. utgave. (210-233) Oslo: Tano

Jess, Kari (2005): "Socioeconomic evaluation of a correctional programme in Sweden – long-term effects". *European Journal of Social Work* 8: 399-417

Jessen, Jorunn Therese (2005): *Forvaltning som yrke. Autonomi, skjønn og kompetanse i forvaltningen av trygd og sosiale tjenester*. NOVA rapport 15/05. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring

Jessen, Jorunn Theres (2007): "Mindre frihet og skjønn i forvaltning av velferd?". *Tidsskrift for velferdsforskning*, Vol. 10, No. 4, 2007: 246-261

Knudsen, Harald (2004): "Samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser". I Repstad, P. (red) *Dugnadsånd og forsvarsverker – tverretatlig samarbeid i teori og praksis*. 2. utgave. (19-74) Oslo: Tano

"Kvalifiseringsprogram". Arbeidsdepartementet. URL:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/tema/velferdspolitik/sosiale-tjenester/kvalifiseringsprogram.html?id=570201> [Lesedato 08.06.2011]

Lov om sosiale tjenester i Nav (2009): *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*. (Lov om sosiale tjenester i Nav). Ikrafttredelse 01.01.2010. Publisert i 2009 i hefte 13. Arbeidsdepartementet

Lipsky, Michael (1980): *Street-level bureaucracy. Dilemmas og the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation

Maguire, Mike (2004): "The crime reduction programme in England and Wales. Reflections on the vision and the reality". *Criminal Justice*, 4 (3), 2004: 213.237

Mathiesen, Thomas (1995): *Kan fengsel forsvares?* 2. utgave. Oslo: Pax forlag

Mintzberg, Henry (1983): *Structure in fives: Designing effective organizations*. USA: Prentice Hall.

Måltall (2011): Tabelloversikt utarbeidet av prosjektmedarbeiderne på Gjøvik/Vestoppland.  
Upublisert notat

Nesvik, Stig (2005): *Tiltak overfor gjengangere TOG. Et sammendrag*. KRUS Rapport nr 3/2005. Oslo: Kriminalomsorgens utdanningssenter

Notat fra prosjektleder (2011): Kommentarer til intervjuet. Upublisert notat

Notat fra førstebetjent (2011): Vestoppland fengsel. Kriminalomsorgens utdanningssenter.  
Upublisert notat

NOU (2004: 5): Arbeidslivslovutvalget. Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst. Oslo: Statens Forvaltningstjeneste statens trykning

Prosjektbeskrivelse for ”Samordning av tiltak for tilbakeføring. Fra fengsel til kvalifiseringsprogram”, godkjent av Nav Drift og Utvikling 24.06.2010. Upublisert dokument.

Rammedokument for ”Samordning av tiltak for tilbakeføring. Fra fengsel til kvalifiseringsprogram”, utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir), Kriminalomsorgens Sentrale Forvaltning (KSF), NAV Drift og utvikling (NDU) (Januar 2009).

Prosjektplan for ”Samordning av tiltak for tilbakeføring. Fra fengsel til kvalifiseringsprogram”. Prosjekt 2009-2011. Nav Gjøvik og Vestoppland fengsel (2009).  
Upublisert dokument.

Samarbeidsavtale mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten. Oslo: 11.

September 2006. URL:

[http://img3.custompublish.com/getfile.php/338415.823.rrrtcvaybx/samarbeidsavtale\\_NAV.pdf?return=www.kriminalomsorgen.no](http://img3.custompublish.com/getfile.php/338415.823.rrrtcvaybx/samarbeidsavtale_NAV.pdf?return=www.kriminalomsorgen.no) [Lesedato 08.06.2011]

San Martin-Rodriguez, L., Beaulieu, M-D., D’Amour, D., Ferrada-Videla, M. (2005): “The determinants of successful collaboration: A review of theoretical and empirical studies”. *Journal of Interprofessional Care*, (May 2005) Supplement 1: 132- 147

Schafft, Angelika (2004): *Ny start i arbeidslivet. Evaluering av et samarbeidsprosjekt mellom Aetat og kriminalomsorgen*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet

Skardhamar, Torbjørn, Telle, Kjetil. (2009a): "Etter avsonet dom – arbeid og risiko for ny fengsling. Livet etter soning – hindrer arbeid tilbakefall?" *Samfunnsspeilet* nr. 4

Skardhamar, Torbjørn, Telle, Kjetil (2009b): "Life after prison: The relationship between employment and reincarceration", Discussion papers, Oslo: Statistisk sentralbyrå

Slaaen, Cathrine (11.05.2010): "– Drapsmenn står på bar bakke. Ila-direktør bekymret for oppfølgingen". I *VG*: 22

Slaaen, Cathrine, Hoftun Gjestad, Guro (08.05.2010): "– Farlig å slippe oss rett ut. Tre drapsdømte om å vende tilbake til samfunnet". I *VG Helg*: 16-22

St.meld. nr. 21 (1998-99): *Ansvar og meistring. Mot ein heilskapleg rehabiliteringspolitikk*. Sosial- og helsedepartementet.

St.meld. nr. 37 (2007-2008): *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*. Justis- og politidepartementet

Straffegjennomføringsloven (2001): *Lov om gjennomføring av straff mv. (Straffegjennomføringsloven)*. Ikrafttredelse 01.03.2002. Publisert i 2001 hefte 6. Justis og politidepartementet

Uggen, Christopher (2000): "Work as a turning point in the life course of criminals: A duration model of age, employment, and recidivism". *American Sociological Review* 67: 529-546

Whetten, David (1981), "Interorganizational Relations: A Review of the Field". *Journal of Higher Education*, Vol. 52, No. 1: 1-28. Ohio State: University Press

Williams, Iestyn, (2009): "Offender health and social care: a review of the evidence on interagency collaboration". *Health and Social Care in the Community* 17(6): 573-580

**Alle kilder i denne oppgaven er oppgitt.**

**Antall ord i oppgaven er 40549.**

# Vedlegg

## Informasjonsskriv til aktører i kriminalomsorgen og Nav:

### Forespørsel om å stille som informant i min masteroppgave

Jeg er masterstudent i sosiologi på Universitetet i Oslo og skal skrive min avsluttende masteroppgave om prosjektet "Samordning av tiltak for tilbakeføring – fra fengsel til Kvalifiseringsprogram". Jeg synes det er interessant at det er satt i gang et konkret prosjekt for å bedre løslatelsesprosessen og på den måten ivareta tilbakeføringsgarantien. At Nav i fengselskommunen skal ha en samordningsfunksjon som de ikke har per i dag, innebærer at en rekke instanser skal samarbeide om organiseringen av løslatelse på en ny måte. Jeg ønsker å bidra til å kartlegge hvordan det foregår, hva som er bra og hva som eventuelt kan gjøres annerledes. I oppgaven vil jeg se på hvordan prosjektet fungerer i Gjøvik kommune med Vestoppland fengsel, avdeling Gjøvik og Valdres. For å kunne gjøre det ønsker jeg å intervju involverte i alle ledd av prosessen, det vil si fra prosjektledernivå sentralt til brukernivå (innsatte) lokalt. Under intervjuet vil jeg spørre om din rolle i prosjektet, hva du gjør, hvilke tanker du gjør deg om løslatelsesprosessen og de innsattes mulighet til å delta Kvalifiseringsprogrammet, samt hvordan du ser på samhandlingen med andre involverte. Jeg vil bruke båndopptaker og ta notater mens vi snakker sammen. Intervjuet vil ta omtrent en time, og vi blir sammen enige om tid og sted.

Det er frivillig å være med, og du har mulighet til å trekke deg når som helst underveis, uten å måtte begrunne dette nærmere. Dersom du trekker deg vil alle innsamlede data om deg bli anonymisert. Opplysningene vil bli behandlet konfidensielt, og ingen enkeltpersoner vil navngis i den ferdige oppgaven. Informanter som er ansatt i små enheter, vil muligens kunne identifiseres indirekte gjennom bakgrunnsvariabler. I den grad personidentifiserbare opplysninger vil fremgå i oppgaven, vil disse personene gis anledning til å lese transkripsjoner på egne opplysninger og godkjenne dem. Opplysningene anonymiseres og opptakene slettes når oppgaven er ferdig, innen utgangen av 2011. Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste A/S. Den er også godkjent av Kriminalomsorgen region nordøst.

Hvis det er noe du lurer på kan du ringe meg på 97 67 72 47, eller sende en e-post til [cathrine.slaaen@gmail.com](mailto:cathrine.slaaen@gmail.com). Du kan også kontakte min veileder Trygve Gulbrandsen ved institutt for sosiologi på telefonnummer 23 08 61 83.

Dersom du velger å stille opp til intervju, ber jeg om at du skriver under samtykkeerklæringen (under).

Med vennlig hilsen

Cathrine Slaaen  
[cathrine.slaaen@gmail.com](mailto:cathrine.slaaen@gmail.com)  
Mobil: 97 67 72 47

Samtykkeerklæring:

Jeg har mottatt informasjon om studien av fengselsprosjektet og ønsker å stille på intervju.

Signatur .....

Telefonnummer ..... e-post .....



## **Informasjonsskriv til innsatte:**

### **Forespørsel om å bli intervjuet i forbindelse med i min masteroppgave**

Jeg er masterstudent i sosiologi på Universitetet i Oslo og skal skrive min avsluttende masteroppgave om fengselsprosjektet "Samordning av tiltak for tilbakeføring – fra fengsel til Kvalifiseringsprogram". Dette er et prosjekt som er satt i gang for å prøve ut nye metoder for å tilrettelegge livet etter soning. Målet er at flere innsatte skal få innvilget Kvalifiseringsprogrammet, og at de gjennom dette og andre tjenester skal ha en bedre sjanse til å lykkes i arbeidslivet.

Tilbakeføringsgarantien ble innført av regjeringen for at den innsattes rettigheter skal ivaretas etter at dommen er sonet. Kvalifiseringsprogrammet er et av tiltakene de satser på. Jeg synes det er interessant at prosjektet jeg nevnte i starten av dette skrivet er satt i gang for å bedre løslatelsesprosessen og på den måten ivareta tilbakeføringsgarantien. Det innebærer at to Nav-medarbeidere er direkte inne i fengselet og møter dere innsatte for å finne ut om dere kan få plass i kvalifiseringsprogrammet. De hjelper dere i kontakten med deres hjemkommune, og har dermed en samordningsfunksjon som ikke har vært vanlig før prosjektet ble satt i gang.

Prosjektet involverer en rekke instanser som må samarbeide om organiseringen av løslatelsen. Jeg ønsker å bidra til å kartlegge hvordan det foregår, hva som er bra og hva som eventuelt kan gjøres annerledes. I oppgaven vil jeg se på hvordan prosjektet fungerer i Gjøvik kommune med Vestoppland fengsel, avdeling Gjøvik og Valdres. For å kunne gjøre det ønsker jeg å intervju involverte i alle ledd av prosessen, det vil si fra prosjektledernivå til brukernivå (innsatte). For at de innsattes stemme skal bli hørt, er det nødvendig at jeg får intervju dere som en del av oppgaven. Derfor håper jeg at du vil snakke med meg.

Under intervjuet vil jeg spørre deg om hvilket forhold du har hatt til arbeidslivet, hvordan du har hatt det under soningen, om du føler at dine behov er blitt tatt hensyn til, og hvordan din kontakt har vært med Nav og fengselspersonell. Jeg vil også snakke med deg om din motivasjon for å være med i kvalifiseringsprogrammet, og om hvilke tanker du gjør deg om fremtiden.

Jeg vil bruke båndopptaker og ta notater mens vi snakker sammen. Intervjuet vil ta omtrent en time, og jeg vil ordne med tillatelse til å møte deg i fengselet.

Det er frivillig å være med og du har mulighet til å trekke deg når som helst underveis, uten å måtte begrunne dette nærmere. Dersom du trekker deg vil alle innsamlede data om deg bli slettet.

Opplysningene vil bli behandlet konfidensielt, og ingen enkeltpersoner vil navngis i den ferdige oppgaven. Opplysningene anonymiseres og opptakene slettes når oppgaven er ferdig, innen utgangen av 2011. Jeg kan forsikre deg om at deltagelse i min forskning ikke vil påvirke din situasjon i løslatelsesprosessen.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste A/S. Hvis det er noe du lurer på kan du si fra til fengselspersonellet, som kan kontakte meg.

Dersom du velger å stille opp til intervju, er det fint om du skriver under samtykkeerklæringen nederst i dette skrivet.

Med vennlig hilsen  
Cathrine Slaaen

Samtykkeerklæring:

Jeg har mottatt informasjon om studien av fengselsprosjektet og ønsker å stille på intervju.

Signatur .....

## To eksempler på intervjuguider:

### Intervjuguide prosjektmedarbeiderne

#### EGEN ROLLE

- Hva er din utdanning/arbeidsbakgrunn?
- Hvorfor ble du valgt som prosjektmedarbeider?
- Føler du deg kvalifisert for jobben?
  - Mener du har den nødvendige kompetansen?
  - Hva var din motivasjon for å takke ja til jobben?
  - Fikk du tilstrekkelig informasjon om hva din stilling innebærer før du takket ja?
  - Hva er din rolle i prosjektet?
  - Hva gjør dere helt konkret?
  - Hvem er det som har ivaretatt deres rolle før?
  - Er din stillingsinstruks klar?
  - Fikk du opplæring?
  - Har prosjektjobben vist seg å være slik du trodde på forhånd? Hvis ikke, hva er annerledes?
  - Hva ser du som din viktigste oppgave?
  - Føler du at du har frie tøyler for å gjennomføre prosjektet slik du mener er best?
  - Har du en autoritet du kan trekke på ift andre aktører?
  - Føler du at du har tillit fra de andre involverte i prosjektet?
  - Har du tillit hos egen sjef?
  - Er mengden av arbeidsoppgaver du har håndterbart?
  - Mener du det er riktig at Gjøvik og Vestoppland fengsel er med i prosjektet?
  - Stemmer informasjonen dere fikk om prosjektet med det som viser seg å forventes av deg/dere i dag?
  - Er deres mandat klart?
  - Har dere noen sanksjonsmuligheter hvis de andre aktørene ikke er samarbeidsvillige?

#### MÅL

- Mener du det er hensiktsmessig at Nav i fengselskommunen har en samordningsfunksjon?
- Hvordan kan det bedre løslatelsen for de innsatte?
- Hvem drar nytte av prosjektet? (Fengselet, NAV i fengselskommune/løslatelseskommune, de innsatte, andre)
- Tror du prosjektet gjør det lettere å ivareta tilbakeføringsgarantien?
- Tror du det kan ha innvirkning på hvor mange som havner bak murene igjen?
- Hva er det viktigste målet i prosjektet?
- Er målene oppnåelige?

#### GJENNOMFØRING/RESULTATER

- Hvor står prosjektet på nåværende tidspunkt?
- Er status quo tilfredsstillende?
- Dere fikk flere kandidater på Gjøvik enn på Valdres, motsatt av det dere hadde trodd?
- Mener du at det fungerer slik det ser ut nå?
- Hvilke utfordringer har du møtt?
- Hvordan har du taklet utfordringene du har møtt?
- Hvilke utfordringer ser du for deg i tiden framover?
- Har du nådd målene du har satt deg til nå? Hvorfor/hvorfor ikke?
- Dersom du ikke har nådd målene, hvem har skylden for det?
- Har dere nok ressurser?
- Opphører deres rolle når KVP er innvilget?

#### SAMARBEID

- Hvordan samarbeider du med den andre prosjektmedarbeideren?

- Hvordan samarbeider dere med fengselet?
- Mener du at de ser på dere som en ressurs/byrde?
- Hvor ofte har dere kontakt med de andre aktørene?
- Har du sett noen utvikling når det gjelder samarbeidet?
- Har dere gjort noen endringer for å bedre samarbeidet?
- Har du og dine kolleger i Nav og kriminalomsorgen likt syn på hvordan prosjektet bør gjennomføres?
- Hvordan takler dere eventuelle uenigheter?
- Hvilken rolle mener du prosjektleder har?
- Hvordan synes du hun utfører sine oppgaver?
- Samarbeider du godt med henne?
- Hvilken rolle mener du betjentene i fengselet har?
- Hvordan synes du de utfører sine arbeidsoppgaver?
- Samarbeider du godt med dem?

#### FORANKRING OG INFORMASJON

- Hvordan er prosjektet forankret?
- Har du fått informasjon om forankringen?
- Vet du hvorfor prosjektet ble satt i gang?
- Hvem er det som bestemmer?
- Hvilke politiske føringer er lagt på prosjektet?
- Er prosjektet forankret i lovverk?
- Har dere forankret prosjektet i skriftlig dokumentasjon? (rammeverk, prosjektplan)
- Har dere gjort noe for å profilere prosjektet?
- Fikk du tilstrekkelig informasjon om hva prosjektet innebærer før dere søkte?
- Stemmer informasjonen dere fikk med det som viser seg å forventes av deg i dag?
- Har dere hatt utfordringer ift informasjonsflyten?
- Praktiske hindringer?
- Hvordan er kommunikasjonen med det sentrale prosjektet?
- Er det noe du mener burde blitt gjort annerledes?

#### HJEMKOMMUNENE

- Hvilken rolle mener du at Nav i hjemkommunen skal ha?
- Hvordan utøver de den?
- Hvordan tror du kontakten med hjemkommunene har vært før prosjektet?
- Hvor er det skoen trykker?
- Hvordan samarbeider dere med dem? Utvikling ilt prosjektet?
- Er det noen det er lettere å samarbeide med enn andre?
- Hva skyldes det?
- Hvor mye har personlige egenskaper hos den enkelte saksbehandler å si for deres kontakt med dem?
- Tenker dere likt ift hvilke oppgaver Nav skal utføre, og måten de skal utføres på?
- Er det løslatelseskommunen som gir den endelige innvilgningen av KVP etter løslatelsen?
- Hvilke praktiske hindringer har dere møtt?
- Har dere gjort noen endringer for å møte dem?
- Har du myndighet til å pålegge dem å gjøre ting?

#### DE INNSATTES ROLLE

- Hvem har ansvaret for at de innsatte kommer på rett kjøl etter endt soning?
- Hvilken rolle mener du at de innsatte selv skal ha?
- Hvordan utøver de denne rollen?
- Hvordan tror du de opplever å være med i prosjektet?
- Hvilken opplevelse ønsker du at de skal ha?
- Tror du de får en bedre løslatelsesprosess av å være med i prosjektet?

- Hvorfor/hvorfor ikke?
- Hvordan utøver de denne rollen?
- Hva slags informasjon gir du de innsatte om prosjektet?
- Mener du at den er tilstrekkelig?
- Hvilke innsatte er i målgruppen?
- Fokuserer du bare på disse?
- Hvilke positive opplevelser har du hatt med innsatte?
- Negative?
- Mener du at innsatte som gruppe får den hjelpen de trenger?
- Opplever du at de er motiverte til å bli lovlige?
- Hva tror du hindrer dem?
- De som i stedet får AAP (arbeidsavklaringspenger, tidligere attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad), er de syke/uføre, og har dermed krav etter folketrykkløven, noe de ikke kan ha for å være i målgruppa for KVP?
- Men hva da med at målgruppa for KVP må ha ”vesentlig nedsatt arbeidsevne”? Er det andre ting enn sykdom det da?

### **Intervjuguide innsatte:**

#### **SITUASJON FØR SONING**

- Hadde du arbeid før du startet soning?
- Hadde du bolig?
- Rusproblem?
- Andre problemer?
- Har du utdanning?
- Kontakt med familie og venner?
- Hvor bodde du før soning?
- Alder?
- Har du gjeld?
- Har du sittet inne tidligere?
- Hva tror du er årsaken til at du er i den situasjonen du er i nå? (egen feil eller samfunnets?)

#### **OPPFØLGING OG OPPLEVELSE AV SONING**

- Hvordan vurderer du din egen situasjon?
- Hvordan synes du det er å sitte inne?
- Har du lyst til å bli lovlige?
- Har du tro på at du blir det?
- Hva slags hjelp mener du at du trenger?
- Får du hjelp?
- Hva er bra i oppfølgingen?
- Hva mangler?
- Er det viktig å ha enkeltpersoner som du kjenner og stoler på i hjelpeapparatet?
- Finnes de?

#### **PROSJEKTET**

- Hva vet du om prosjektet?
- Har du fått informasjon om det?
- Hva slags hjelp har du fått av prosjektet?
- Føler du at prosjektmedarbeiderne og andre du er i kontakt med bryr seg om deg?
- Tror du de vil ditt beste?
- Gjør de det de kan for å hjelpe deg?
- Hvis sittet inne før, synes du oppfølgingen du har fått er annerledes nå enn den var den gang?

- Ønsker du å arbeide når du kommer ut? Med hva?
- Hvor gode mener du sjansene er for at du blir lovlydig?
- Hvor gode mente du de var da du startet soningen?
- Har motivasjonen endret seg underveis? Hvorfor?
- Tror du at du har et sted å bo og et arbeid når du kommer ut? Hvorfor/hvorfor ikke?
- Har du et mål om å få plass i KVP-programmet?
- Hva synes du om kvalifiseringsprogrammet?
- Har du et mål om å fullføre KVP når du kommer ut?
- Er det noe som burde vært annerledes i KVP?
- Sier du fra dersom det er noe du ikke er fornøyd med i oppfølgingen du får?
- Føler du i så fall at du blir hørt?